Ко 352 П 128
П128
Не долгъ не выдается

ВЕЛИКІЯ РЕФОРМЫ
ШЕСТИДЕСЯТЫХЪ ГОДОВЪ
ВЪ ИХЪ ПРОШЛОМЪ И НАСТОЯЩЕМЪ.

IV.

К. А. Пажитновъ.

Городское и Земское Самоуправленіе.

352
П128
352
П128

ИЗДАНІЕ М. И. СЕМЕНОВА.
ПЕТРОГРАДЪ.

КНИГА ДОЛЖНА БЫТЬ
ВОЗВРАЩЕНА НЕ ПОЗЖЕ
Указанного здесь срока

Кол. пред. выдач
г. Сокол бум. комбинат

Товарищ читатель!

Книга, которую Вы читаете взята из фондов Московской областной библиотеки.

Московская областная библиотека имеет около полумиллиона книг, брошюр и журналов по всем отраслям знания, среди которых немало ценных и редких изданий.

Весь книжный фонд библиотеки предназначен для обслуживания населения области.

Библиографический отдел библиотеки подбирает литературу по темам и дает библиографические справки по интересующим читателей вопросам.

Пользование книгами областной библиотеки бесплатное.

Срок пользования до 1-го месяца.

Любую нужную книгу Вы можете выписать через библиотеку, читателем которой Вы состоите.

Адрес Московской областной библиотеки: Москва, И—128; городок Моссовета, 2-й проезд дом 1/а.

Московская областная библиотека.

Зак. 2081 Любл. тип: Тир: 50000

п 34 г.
Не дать на выдаются
Э.К.

ВЕЛИКІЯ РЕФОРМЫ
ШЕСТИДЕСЯТЫХЪ ГОДОВЪ
ВЪ ИХЪ ПРОШЛОМЪ и НАСТОЯЩЕМЪ.

IV.

К. А. ПАЖИТНОВЪ.

352
П128

Городское и Земское Самоуправленіе.

1529979
19 г.
352
П128
Московская Центральная Публичная библиотека
Центральное хранилище Моск. Обл. Библиотеки
К.
Межрайбиблиотечный абонемент Московской обл. библиотеки

Изданіе М. И. Семенова
С.-Петербургъ.

И.О

W 5044b — b

Типографія „Печатный Трудъ“,
Прачешный пер., № 4, уг. Мойки.

Реформа Городского Самоуправленія.

ГЛАВА I.

Новая русская исторія начинается съ Петра; къ нему же восходятъ и первыя попытки устройства городской жизни на новый ладъ, по Западно-европейскому образцу. Въ 1699 году были изданы Указы объ учрежденіи Бурмистерской Палаты въ Москвѣ и объ открытіи Земскихъ избъ въ остальныхъ городахъ, а въ 1718—24 г.г. онѣ были замѣнены магистратами. Мѣры эти имѣли своей цѣлью устранить мѣстныя приказныя власти отъ вмѣшательства въ дѣла посадскихъ общинъ и вмѣстѣ съ тѣмъ объединить все торгово-промышленное населеніе въ одинъ сословный организмъ.

Какъ и земскія избы, магистраты являются почти исключительно учрежденіями судебными и административно-финансовыми. На нихъ возлагалась обязанность наблюденія какъ за раскладкой всякаго рода государственныхъ сборовъ и пошлинъ, такъ и за сборомъ ихъ; они должны были также наблюдать и за правильнымъ отбываніемъ горожанами нѣкоторыхъ видовъ государственныхъ натуральныхъ повинностей. Кромѣ того на магистраты имѣлось въ виду возложить наблюденіе за внутреннимъ порядкомъ и благоустройствомъ въ городѣ, однако въ дѣйствительности это осуществлено не было.

Что касается правъ, предоставленныхъ магистратамъ, то они были очень скромны. Главнымъ изъ нихъ было право раскладки податей и повинностей, осуществляемое черезъ старостъ и старшинъ съ согласія всѣхъ гражданъ. Но права самообложенія и самостоятельнаго расходованія собранныхъ суммъ магистраты не получили, а потому и органами само-

управленія ихъ, собственно говоря, считать нельзя. Число членовъ магистрата зависѣло отъ того, къ какому разряду принадлежалъ данный городъ. Въ городахъ перваго разряда магистраты состояли изъ четырехъ бурмистровъ и одного президента, стоявшаго во главѣ ихъ, а въ городахъ послѣдняго (пятаго) разряда коллегіальное учрежденіе замѣнялось единоличной должностью бурмистра.

Нужно замѣтить, что эти выборныя коллегіальныя присутствія вѣдали управленіе и судъ не въ городѣ вообще, а лишь въ посадѣ, т. е. среди торговаго и ремесленнаго населенія города. Члены этихъ присутствій, бургомистры и ратманы, выбирались на посадскихъ сходахъ. Это посадское самоуправленіе получило такимъ образомъ узко-сословную окраску, а по содержанію своей дѣятельности и по свойству своихъ отношеній къ органамъ правительственной власти эти посадскія выборныя учрежденія сохранили глубоко-архаическій характеръ: выбираемые населеніемъ, эти бургомистры и ратманы поступали въ полное распоряженіе центральной правительственной власти, и все значеніе мірскихъ выборовъ сводилось лишь къ тому, что населеніе должно было поставлять для правительства изъ своей среды исполнительныхъ агентовъ съ ручательствомъ за ихъ исполнительность.

Послѣ смерти Петра городскіе магистраты были уничтожены, но при Елизаветѣ были возстановлены, хотя и со всѣми тѣми недостатками, которые препятствовали имъ сдѣлаться органами настоящаго городского самоуправленія. Новая коренная реформа въ этомъ направленіи послѣдовала затѣмъ въ концѣ XVIII в., при Екатеринѣ II; эта реформа оставила по себѣ гораздо болѣе глубокіе слѣды, чѣмъ попытки Петра I, какъ въ нашемъ законодательствѣ, такъ и въ практической дѣятельности городскихъ учрежденій.

Объясняется это несомнѣнно тѣмъ, что торгово-промышленное развитіе страны подвинулось за это время значительно впередъ и значеніе городовъ, а слѣдовательно и средняго сословія стало болѣе значительнымъ, чѣмъ раньше.

Общій оборотъ по европейской внѣшней торговлѣ Россіи, составлявшей къ концу царствованія Петра I около

шести милліоновъ, къ срединѣ XVIII ст. достигаетъ 12 милліоновъ, а къ 90 годамъ этого столѣтія доходитъ уже до 50 милліоновъ рублей. Размѣры внутренней торговли почти вдвое превышали оборотъ торговли внѣшней; въ то время, какъ общая сумма оборота внѣшней торговли къ началу 50-хъ годовъ XVIII ст. составляла 12 мил. р., въ русскихъ городахъ и на ярмаркахъ, насколько можно судить по доходамъ внутреннихъ таможенъ, продавалось товаровъ въ общемъ на 22 милл. рублей ежегодно. Уничтоженіе внутреннихъ таможенъ при Елизаветѣ, отмѣна многихъ монополій въ области внутренняго торга при Екатеринѣ II могли только еще болѣе облегчить и ускорить развитіе внутренней торговли.

Какъ указывается въ Жалованной Грамотѣ городамъ, „заботы объ устроеніи городовъ издревле составляли важнѣйшую отрасль политики. Съ самаго перваго основанія общежительствъ всѣ народы уже понимали пользы и выгоды, проистекающія отъ устроенія городовъ, какъ для гражданъ самихъ этихъ городовъ, такъ и для окрестныхъ обитателей, и потому „отъ древности, мракомъ покрытой“, градосозиданіе наравнѣ съ законодательной дѣятельностью и военными побѣдами составляло залогъ безсмертія для правителей народовъ“. Далѣе слѣдуетъ подкрѣпленіе этого положенія фактами изъ русской исторіи, упоминается о томъ, что россійскіе славяне во всѣхъ мѣстахъ, куда только ни проникали, прежде всего ставили грады, украшенные словенскими наименованіями и снабженные широко распространявшейся торговлей, а также и всероссійскіе самодержцы съ самыхъ древнихъ лѣтъ заботились о размноженіи городовъ сообразно съ расширеніемъ предѣловъ ихъ владѣній и увеличеніемъ народонаселенія. Затѣмъ отмѣчаются общія условія, облегчавшія въ Россіи умноженіе городовъ: обширность государства, обиліе естественныхъ богатствъ какъ на поверхности земли, такъ и въ нѣдрахъ ея, удобство водныхъ и сухопутныхъ сообщеній и наконецъ—предпріимчивость словенороссійскаго народа. Вслѣдъ за этимъ подчеркивается, что въ теченіе 23 лѣтъ по указаніямъ императрицы воздвигнуто въ разныхъ мѣстахъ Россіи 216 городовъ и, какъ

эти новые, такъ и ранѣе возникшіе города снабжены надлежащимъ управленіемъ, а городскіе ремесла, промыслы и торговля избавлены отъ различныхъ притѣсненій и принужденій. Грамота заканчивается выраженіемъ надежды, что граждане городовъ отвѣтятъ на всѣ эти попеченія императрицы трудолюбіемъ, развитіемъ торговли и рукодѣлій, чѣмъ и приведутъ населяемые ими города въ истинно цвѣтущее состояніе и „тѣмъ вяще“ заслужатъ милость и благоволеніе государыни. Въ залогъ этой милости и благоволенія россійскимъ городамъ и дается Жалованная Грамота, навѣки и непоколебимо узаконяющая слѣдующія затѣмъ статьи.

Въ этихъ статьяхъ впервые устанавливалось въ русскомъ городѣ всесословное общество градское, которое должно было включать въ себя всю совокупность постояннаго населенія города, и принадлежность къ которому обусловливалась не сословнымъ положеніемъ, а извѣстнымъ имущественнымъ цензомъ. Это была крупная новость въ исторіи русскаго города, такъ какъ всѣ прежніе органы городского самоуправленія, ратуши и магистраты, имѣли отношеніе лишь къ одному элементу городского населенія, людямъ посадскимъ, т. е. къ городскимъ купцамъ и ремесленникамъ. Теперь „общество градское“ должно было избирать изъ своего состава всесословную думу, которой ввѣрялось завѣдываніе городскимъ хозяйствомъ. По мысли закона, дума должна была объединить въ общей работѣ на пользу города и дворянъ, и купцовъ, и духовныхъ, и крестьянъ, жившихъ въ чертѣ городской осѣдлости.

Это объединеніе осуществлялось однако посредствомъ довольно сложной организаціи. Городское населеніе, призванное къ участію въ самоуправленіи, было раздѣлено на 6 разрядовъ или избирательскихъ курій, заносимыхъ въ городовую обывательскую книгу.

Основаніемъ для принадлежности къ первому изъ нихъ, а именно — разряду „настоящихъ городовыхъ обывателей“ было установлено обладаніе недвижимостью въ чертѣ города; основаніемъ для принадлежности къ разряду гильдейскаго купечества служило объявленіе капитала соотвѣтствующаго размѣра; принадлежность къ разряду цеховыхъ ремесленни-

ковъ обусловливалась запиской въ цехъ; опредѣленіе разряда иногороднихъ и иностранныхъ гостей вытекало изъ самаго его наименованія; основаніями для принадлежности къ одному изъ семи подраздѣленій разряда „именитыхъ гражданъ“ служили: двукратное отправленіе выборной по городу должности, университетскій или академическій дипломъ на званіе ученаго или художника, выданный не иностранными, а россійскими главными училищами, капиталъ соотвѣтствующаго размѣра, занятіе оптовой, не лавочной торговлей, обладаніе морскими кораблями; основаніемъ принадлежности къ шестому разряду—„посадскихъ“ — служило старожильство въ данномъ городѣ, соединенное съ занятіемъ промысломъ, рукодѣліемъ или работою безъ присоединенія къ какой-либо другой части городского общества. Четыре изъ этихъ разрядовъ—посадскіе, цеховые ремесленники, гильдейское купечество и иностранные купцы—были извѣстны и прежде; Городовое Положеніе 1785 г. внесло только нѣкоторыя измѣненія въ ихъ организацію. Что же касается остальныхъ двухъ разрядовъ, т. е. „настоящихъ городовыхъ избирателей“ и „именитыхъ гражданъ“, то они появляются впервые. Впрочемъ законодатель не имѣлъ въ виду создать изъ нихъ сплоченныхъ корпорацій, и единственнымъ проявленіемъ ихъ внутренней корпоративной связи было лишь избраніе своихъ представителей въ обще городскія учрежденія.

Каждый разрядъ выбиралъ своихъ представителей въ общую думу отдѣльно и при томъ въ различной пропорціи, а именно—настоящіе городовые обыватели и посадскіе выбирали гласныхъ по числу частей города, по одному отъ каждой части; купцы трехъ гильдій—по одному отъ каждой гильдіи; цеховые ремесленники — по числу цеховъ въ городѣ, по одному отъ цеха; иногородніе и иностранные гости—по числу національностей, по одному на каждую; наконецъ, именитые граждане выбирали по одному представителю отъ каждаго изъ семи „названій“, на которыя они дѣлились. Голосованіе въ общей думѣ происходило также по разрядамъ, при чемъ каждый разрядъ, независимо отъ числа посылаемыхъ имъ представителей, подавалъ только одинъ

голосъ, вырабатываемый предварительно представителями даннаго разряда между собой.

Общая дума избирала затѣмъ изъ своей среды такъ называемую шестигласную думу, на долю которой выпадала наиболѣе интенсивная дѣятельность по завѣдыванію текущими городскими дѣлами. Въ составъ этого учрежденія входили городской голова и шесть гласныхъ, по одному отъ каждаго изъ шести разрядовъ градского общества. Шестигласная дума по существу своему не была однако только исполнительнымъ органомъ при общей думѣ, подобно городской управѣ нашего времени. Вѣдѣнію ея подлежалъ тотъ же кругъ дѣлъ, что и для общей думы; разница состояла лишь въ томъ, что послѣдняя собиралась для разсмотрѣнія болѣе сложныхъ и трудныхъ вопросовъ, а первая учреждалась для повседневнаго отправленія текущихъ дѣлъ. Если при этомъ встрѣчались затрудненія, то шестигласная дума созывала экстренное засѣданіе общей думы, заранѣе подготовляя для такого собранія докладъ по возбуждаемымъ ею вопросамъ, съ выпиской подходящихъ законовъ, „дабы при общемъ собраніи не могло произойти въ разсужденіяхъ излишней трудности или совсѣмъ остановки“.

Посмотримъ теперь, какова была компетенція новыхъ органовъ городского самоуправленія и въ особенности, взаимоотношенія ихъ съ органами администраціи. По ст. 167 Городового Положенія предметы вѣдомства думы были распредѣлены по восьми рубрикамъ: 1) прокормленіе и содержаніе городскихъ жителей, 2) предотвращеніе ссоръ и тяжбъ города съ окрестными городами и селеніями, 3) сохраненіе въ городѣ мира, тишины и согласія, 4) наблюденіе порядка и благочинія, 5) обезпеченіе города привозомъ необходимыхъ припасовъ, 6) охрана городскихъ зданій, заведеніе нужныхъ городу площадей, пристаней, амбаровъ, магазиновъ, 7) приращеніе городскихъ доходовъ, 8) разрѣшеніе сомнѣній и недоумѣній по ремесламъ и гильдіямъ.

На практикѣ однако распорядительная роль думы оказывалась гораздо болѣе узкой, чѣмъ было намѣчено въ Городовомъ Положеніи. Однѣ отрасли городского хозяйства, отнесенныя къ компетенціи думы по 167 ст. Положенія, не

получали вообще никакого развитія или принимали характеръ отбыванія мелочныхъ служебныхъ порученій „по наряду“ губернскаго правленія.

Такъ, напр. выполненіе четвертаго пункта этой программы въ Москвѣ съ самаго же начала приняло характеръ несенія членами шестигласной думы полицейскихъ службъ по предписанію главнокомандующаго. Внѣшній порядокъ въ городѣ, а въ томъ числѣ и на городскихъ рынкахъ, находился подъ наблюденіемъ частныхъ приставовъ. Но на рынкахъ во время торга требовалось еще наблюденіе за добросовѣстностью торговцевъ ради огражденія покупателей отъ обмѣра и обвѣса. Администрація рѣшила, что эту спеціальную задачу лучше всего выполнятъ должностныя лица изъ среды самаго купечества, и главнокомандующій предложилъ гласнымъ шестигласной думы на ряду съ частными приставами поочередно по воскресеньямъ присутствовать на рынкахъ спеціально для наблюденія за порядкомъ при покупкахъ, чтобы не было обмѣра и обвѣса. Такія дежурства и были тотчасъ же установлены шестигласной думою...

Въ отношеніи же къ другимъ отраслямъ, требовавшимъ постоянныхъ распоряженій,—какъ напр. по сдачѣ на содержаніе городскихъ оброчныхъ статей—думѣ была предоставлена на практикѣ только совѣщательная роль. Такой порядокъ взаимныхъ отношеній между думою, какъ органомъ „градскаго общества“, и короннымъ начальствомъ города вовсе не былъ предопредѣленъ Городовымъ Положеніемъ 1785 г.—Всѣ постановленія названнаго закона по вопросу объ этихъ отношеніямъ сводились лишь къ тому, что какъ генералъ-губернатору и губернатору предоставлялось дѣлать отъ себя предложенія градскому обществу о нуждахъ города, которыя подлежали обсужденію градскаго общества (ст. 30 и 38), такъ и градскому обществу и магистрату предоставлялось дѣлать представленія губернскому правленію и губернатору о своихъ общественныхъ пользахъ и нуждахъ (ст. ст. 8 и 36); ясно, что эти статьи вовсе не лишали думу распорядительной власти въ области предоставленныхъ ея вѣдѣнію дѣлъ, а лишь давали возможность губернскому начальству ставить на очередь думскаго обсужденія различ-

ные вопросы городской жизни, а думѣ—возможность обращаться за содѣйствіемъ губернскаго начальства въ дѣлахъ, касавшихся городскихъ общественныхъ нуждъ, поскольку она сама не могла разрѣшить этихъ дѣлъ своею распорядительною властью. Затѣмъ,—всякое дальнѣйшее вмѣшательство коронныхъ властей въ дѣятельность думы должно было по смыслу Городового Положенія ограничиваться лишь надзоромъ за законностью думскихъ постановленій. Ст. 37 и 170 Городового Положенія ясно установляли, что въ предѣлахъ своей компетенціи дума не можетъ принимать лишь противозаконныхъ постановленій, затѣмъ нѣтъ нигдѣ указаній на то, что дума ограничена въ принятіи тѣхъ или другихъ рѣшеній, по существу разбираемыхъ ею въ предѣлахъ существующихъ узаконеній и отнесенныхъ къ ея компетенціи дѣлъ; единственнымъ исключеніемъ изъ этого являлись лишь дѣла, связанныя съ расходованіемъ суммъ изъ городской казны. Между тѣмъ на практикѣ губернское начальство сосредоточивало въ своихъ рукахъ распорядительную власть во всѣхъ дѣлахъ, отнесенныхъ ст. 167 къ вѣдѣнію думы, хотя такое вмѣшательство администраціи и было явно несогласно съ духомъ Городового Положенія.

Кромѣ указанныхъ органовъ Положеніемъ 1785 г. устанавливался также еще и третій—такъ называемое *собраніе градскаго общества*, въ которомъ уже не было мѣста представительству по разрядамъ. На собраніяхъ его могли присутствовать всѣ члены градскаго общества, но право голоса, а равно и пассивное избирательное право, имѣли только достигшіе 25-лѣтняго возраста и обладавшіе капиталомъ, проценты съ котораго приносили не менѣе 50 руб., т. е. въ сущности лишь купцы первой и второй гильдіи. Въ компетенцію этого собранія входило: выборы городского головы, бургомистровъ и ратмановъ, засѣдателей губернскаго магистрата и совѣстнаго суда, старостъ и депутатовъ для составленія городовой обывательской книги, затѣмъ—представленіе губернатору своихъ соображеній о пользахъ и нуждахъ общественныхъ, изданіе постановленій, подача отвѣтовъ на предложенія губернатора, исключеніе изъ градскаго общества гражданина, опороченнаго по суду или за-

пятнавшаго себя всѣмъ извѣстными пороками и нѣкоторые другіе вопросы.

Въ началѣ 1786 г. новыя учрежденія были введены въ Москвѣ и Петербургѣ, а затѣмъ—и въ остальныхъ городахъ Имперіи.

Однако въ провинціи вслѣдствіе малолюдства и захудалости городовъ встрѣтились неожиданныя препятствія для примѣненія Городового Положенія въ полномъ объемѣ. Такъ, напр. въ Рижскомъ намѣстничествѣ общую и шестигласную думу удалось устроить только въ одной Ригѣ; въ уѣздныхъ же городахъ нигдѣ не оказалось достаточнаго числа жителей для составленія этихъ думъ. Настоящихъ городскихъ обывателей, гостей, именитыхъ гражданъ и посадскихъ здѣсь почти не было, и выборовъ отъ нихъ произвести нельзя было.

Пришлось поэтому удовольствоваться введеніемъ въ такихъ городахъ упрощеннаго самоуправленія: вмѣсто трехъ органовъ—собранія градскаго общества, общей и шестигласной думы—получилось только два, а именно—непосредственное собраніе всѣхъ членовъ градскаго общества и при немъ небольшой выборный совѣтъ изъ представителей разныхъ группъ городского населенія для отправленія текущихъ дѣлъ.

Но этимъ дѣло не ограничилось; во многихъ случаяхъ процессъ упрощенія пошелъ еще дальше.

„Общее управленіе городскихъ сословій,—говорится въ т. II Свода Закон. 1857 г.,—въ малолюдныхъ городахъ и посадахъ вмѣстѣ съ судебнымъ ихъ управленіемъ ввѣряется ратушамъ“. Какъ видно изъ этихъ словъ, ратуши появились въ силу невозможности для торгово-промышленнаго населенія многихъ городовъ содержать въ отдѣльности и думы, и магистраты. У населенія не хватало для этого ни людей, ни денегъ. Въ силу этого пришлось въ одномъ учрежденіи слить двѣ функціи—административную и судебную, отступивъ отъ начала ихъ раздѣленія, признаннаго правительствомъ еще въ половинѣ XVIII вѣка. Ратуши, введенныя Петромъ I, не были уничтожены и екатерининскимъ городовымъ положеніемъ, но въ этомъ послѣднемъ онѣ пови-

димому играли роль магистратовъ въ малолюдныхъ городахъ. Въ первой же половинѣ XIX столѣтія онѣ замѣняютъ уже собой и магистраты, и думы въ одно и то же время. Во главѣ ратуши стоялъ не городской голова, а бургомистръ, въ бургомистры же могли быть избираемы по общему положенію и купцы второй гильдіи. Но въ городахъ настолько малолюдныхъ, что они не могли организовать у себя думу, не рѣдко отсутствовали купцы второй и даже третьей гильдіи. Пришлось ихъ замѣнить мѣщанами. Въ 1836 г. министръ внутреннихъ дѣлъ вошелъ съ подобнымъ предложеніемъ въ Государственный Совѣтъ, который и разрѣшилъ выбирать мѣщанъ не только въ бургомистры, но и вообще на городскія должности. Число членовъ ратушъ—ратмановъ—не могло быть значительнымъ и врядъ ли превышало 2—3 человѣкъ.

Но были и такія городскія поселенія, для которыхъ и подобныя упрощенныя учрежденія являлись слишкомъ сложными: въ нихъ коллегіальное начало совсѣмъ уже уничтожалось, и все самоуправленіе было представлено въ лицѣ такъ называемыхъ городовыхъ старостъ.

При первомъ ознакомленіи съ Жалованной Грамотой городамъ она производитъ впечатлѣніе широко задуманной реформы, однако нельзя не признать, что въ дѣйствительности результаты ея оказались довольно жалкими. Ни расцвѣта экономическаго благосостоянія городовъ, ни мощныхъ муниципальныхъ учрежденій она не создала.

Причина этого заключается какъ въ незначительности роли городовъ при господствующемъ земледѣльческомъ характерѣ страны, еще не пережившей эпохи натуральнаго хозяйства, такъ и въ неблагопріятныхъ общественно-политическихъ условіяхъ того времени—въ томъ, что потерпѣла вообще неудачу самая попытка Петра I и Екатерины II создать у насъ сильное и вліятельное третье сословіе.

Подъ вліяніемъ идей, вторгавшихся съ Запада, въ соотвѣтственныхъ актахъ этихъ двухъ законодателей начала и конца XVIII столѣтія мы видимъ совершенно опредѣленную мысль о созданіи „средняго рода“ людей, отличныхъ какъ отъ крестьянской массы, съ одной стороны, такъ отъ

привилегированнаго дворянства—съ другой, и состоящихъ изъ представителей торговли, промышленности и такъ называемыхъ либеральныхъ профессій, т. е. интеллигенціи. Такъ, прежде всего еще Петръ I выдѣляетъ изъ общей массы городскихъ обывателей особую категорію „регулярныхъ гражданъ“, которые дѣлились на 2 разряда, или гильдіи, смотря по состоянію. Ни дворяне, ни духовенство, ни состоящіе на службѣ, т. е. чиновники, не входили въ составъ „регулярныхъ гражданъ“, точно такъ же, какъ и низшій разрядъ городскихъ жителей—„чернорабочіе и наемники“.

Это должно было составить то, что на Западѣ извѣстно подъ именемъ буржуазіи, но иностранно-русскій терминъ, введенный Петромъ, показался Екатеринѣ неудобнымъ, и она замѣнила его словомъ „мѣщанство“. Какъ мы знаемъ теперь, оно тоже оказалось неудачнымъ, т. е. такъ же не привилось въ жизни, какъ и терминъ „регулярные граждане“, ибо что значатъ слова, разъ нѣтъ соотвѣтствующихъ имъ понятій... Что же касается состава новаго класса или сословія, то въ общихъ чертахъ Екатерина II опредѣляетъ его такъ же, какъ и Петръ I. „Въ городахъ,—читаемъ мы въ Наказѣ комиссіи по составленію проекта новаго уложенія,—обитаютъ мѣщане, которые упражняются въ ремеслахъ, торговлѣ, художествахъ и наукахъ. Сей родъ людей, отъ котораго государство много добра ожидаетъ, если твердое, на добронравіи и поощреніи къ трудолюбію основанное, положеніе получитъ—есть средній. Онъ, пользуясь вольностью, не причисляется ни къ дворянству, ни къ хлѣбопашцамъ“. Вмѣстѣ съ этимъ среднее сословіе получаетъ и корпоративную организацію, заимствованную, если не по существу, то по названію, съ Запада. Однако, всѣ эти учрежденія—ремесленные цехи, купеческія гильдіи, городскіе магистраты, ратуши и бурмистры, равно какъ и вся вообще „идея третьяго сословія“ не нашли у насъ въ то время подходящей почвы и заглохло, не принеся достойныхъ плодовъ. Главная причина заключалась прежде всего въ томъ, что городское населеніе вообще и торгово-промышленное въ частности играли слишкомъ скромную, чтобы не сказать, ничтожную роль въ Россіи XVIII вѣка, какъ по своей численности,

такъ по богатствамъ и своему участію въ общей экономической жизни страны, носившей характеръ исключительно земледѣльческій. Кромѣ того, къ этому присоединяется постоянный недостатокъ самостоятельныхъ духовныхъ силъ, и на это нельзя не обратить особеннаго вниманія. На Западѣ буржуазія включала въ себя и весь цвѣтъ интеллигенціи, за исключеніемъ родовой аристократіи, у насъ же картина совсѣмъ не та. Правда, Петръ I и Екатерина II старались обезпечить „среднему сословію“ свободный притокъ интеллигентныхъ силъ путемъ включенія въ его составъ лицъ, „упражняющихся въ художествахъ и наукахъ“: первый причислялъ сюда живописцевъ, аптекарей и докторовъ, а вторая добавляла и всѣхъ тѣхъ, „кои выходить будутъ, не бывъ дворяниномъ, изъ всѣхъ Нами и предками нашими учрежденныхъ училищъ и воспитательныхъ домовъ, какого бы тѣ училища званія ни были, духовныя и свѣтскія; также приказныхъ людей дѣтей“..

Однако, эти старанія были если не вполнѣ, то въ очень значительной мѣрѣ парализованы какъ ими же самими, такъ и послѣдующими законодателями. Такъ, табель о рангахъ, введенная Петромъ, открывая доступъ къ дворянству и высшимъ мѣстамъ управленія для всѣхъ мало-мальски способныхъ и образованныхъ людей всякаго званія, поглотила на первыхъ порахъ почти всѣ наличныя интеллигентныя силы страны; когда же наша интеллигенція стала расти и усиливаться, петербургская бюрократія закрыла ей доступъ въ ряды полноправнаго городского общества, лишивъ избирательныхъ правъ и поставивъ на положеніе не „гражданина“, да еще „именитаго“, какъ это было при Екатеринѣ, а простого обывателя. А такъ какъ въ атмосферѣ крѣпостническаго строя, при господствѣ самодержавія, одно лишь званіе дворянина да чинъ на государственной службѣ доставляли людямъ власть и почетъ, то вполнѣ понятно, что при такихъ условіяхъ идея третьяго сословія не могла расцвѣсти на почвѣ дореформенной Россіи, и самое слово „мѣщанство“, какъ родовое понятіе и почетный титулъ, вышло изъ употребленія, сохранившись лишь въ качествѣ наименованія одной—безправной и забитой—группы городского населенія.

Какъ мало почетнаго было въ этомъ званіи, видно изъ того, что самъ законодатель счелъ нужнымъ освободить дворянъ (а впослѣдствіи—чиновниковъ и духовенство) отъ тягостей городской службы „ради достоинства ихъ званія“, и, дѣлая изъ этого логическій выводъ, нѣкто Безобразовъ счелъ даже за оскорбленіе поднесенный ему петербургской думой титулъ „гражданина“; за поднесеніе такого званія думѣ былъ сдѣланъ выговоръ. Мало дорожа своей сословной честью, представители нашего купечества болѣе добивались попасть въ дворянство или получить чинъ, и еще много лѣтъ спустя Кокореву приходится осмѣивать подобное „чинобѣсіе“:

„Неужели,—восклицаетъ онъ,—можно было бы считать преуспѣяніемъ Россіи, если бы она имѣла лишнихъ 50 дѣйствительныхъ статскихъ совѣтниковъ, потерявъ въ то время такое же количество коммерческихъ домовъ“.

Но мало того, что наше среднее сословіе было малочисленно и слабо какъ матеріальными, такъ и духовными силами,—внутри его существовалъ рядъ перегородокъ, которыя мѣшали выработкѣ чувства солидарности и сознанія общности своихъ классовыхъ интересовъ. Среди заводчиковъ и фабрикантовъ находилось не малое количество дворянъ, которые, несмотря на это, были и оставались прежде всего помѣщиками-землевладѣльцами *). Представители же торгово-промышленнаго класса изъ крестьянъ не могли считаться вполнѣ независимыми и самостоятельными, ибо надъ ними продолжала еще существовать господская власть. Указъ 1777 года постановляетъ, что крестьяне, желающіе записаться въ купечество, должны имѣть отъ своихъ вѣдомствъ или отъ помѣщиковъ законное увольнительное свидѣтельство, безъ чего они приняты быть не могутъ. А такое увольнительное свидѣтельство землевладѣльцы выдавали очень неохотно своимъ крестьянамъ и притомъ за очень большой выкупъ...

---

*) Въ началѣ XIX вѣка важнѣйшая, напр., отрасль промышленности того времени—суконная—находилась главнымъ образомъ въ ихъ рукахъ. Такъ изъ 98 фабрикантовъ, поставлявшихъ въ казну сукно въ 1809 г., купцовъ было только 12, дворянъ 74, остальные—иностранцы и разночинцы.

152979
Центральное хранилище Моск. Обл. Библиотеки
Московская Центральная Публичная Библиотека

Такимъ образомъ крѣпостное право очень сильно стѣсняло притокъ свѣжихъ элементовъ въ среду „третьяго сословія“ и тѣмъ самымъ становилось поперекъ дороги его успѣшному развитію.

Но и этотъ суживаемый съ разныхъ сторонъ кругъ „регулярныхъ гражданъ“ распадался въ свою очередь на нѣсколько категорій, надѣленныхъ привилегіями въ различной степени, смотря по капиталу. Наше правительство, говоря вообще, никогда не было равнодушно къ звонкому металлу и, нуждаясь въ деньгахъ, охотно выдавало всякія права, вольности и манифесты, когда видѣло въ нихъ источникъ новыхъ поступленій въ казну... Фискальныя соображенія играли рѣшающую роль и при самыхъ реформахъ городского самоуправленія, предпринятыхъ Петромъ и Екатериной, вотъ почему они и не могли вдохнуть въ него „духа жива“. Въ 1775 году купечество освобождается отъ подушной подати, взамѣнъ которой должно платить гильдейскую пошлину съ капиталовъ; въ 1783 г.—избавляется отъ личной рекрутской повинности, съ обязательствомъ вносить 500 р. за каждаго рекрута; наконецъ, снимаютъ съ него бремя и позоръ тѣлеснаго наказанія, на этотъ разъ совершенно безвозмездно... но только, вѣроятно, потому, что власти нашли ему соотвѣтствующую замѣну. По крайней мѣрѣ въ „Ревизорѣ“ купцы настойчиво жалуются Хлестакову, что городничіе мало почитаютъ неприкосновенность ихъ личности и чуть-что—прямо за бороду норовятъ.

Жалованная грамота на права и выгоды городамъ россійской имперіи 1785 года сводитъ въ одно цѣлое всѣ относящіяся къ данному предмету постановленія, и изъ нея видно, что различныя группы „мѣщанства“ рѣзко отличались другъ отъ друга не только по степени почета, но и по своимъ правамъ. Такъ, первой гильдіи дозволяется ѣздить по городу въ каретѣ парою; второй—въ коляскѣ парою; третьей же гильдіи запрещается ѣздить въ каретѣ и впрягать какъ зимою, такъ и лѣтомъ болѣе одной лошади, притомъ не освобождается она и отъ тѣлеснаго наказанія, подобно первымъ 2 гильдіямъ. Что касается посадскихъ, то имъ „жалованная грамота“ запрещаетъ ѣздить въ каретѣ и на двухъ

лошадяхъ, но разрѣшаетъ..... тѣлесное наказаніе, несеніе подушной подати и рекрутчину.

Совокупность всѣхъ этихъ причинъ сильно препятствовала образованію и развитію на нашей почвѣ „идеи“ третьяго сословія; но нельзя вмѣстѣ съ тѣмъ не подчеркнуть коренной разницы въ тѣхъ внѣшнихъ условіяхъ, при которыхъ совершалось развитіе буржуазіи на Западѣ и въ Россіи. Въ то время, какъ наши законодатели XVIII вѣка насаждали среднее сословіе и создавали гильдіи и цехи, западно-европейская буржуазія уже переросла эти средне-вѣковыя учрежденія и стремилась стать не „среднимъ“, а первенствующимъ сословіемъ... И она утвердила за собой это право, власть и почетъ тѣмъ, что стояла во главѣ борьбы съ неограниченной королевской властью и заложила основы гражданской и политической свободы. Таковы были революціи— англійская въ XVII вѣкѣ, французская въ концѣ XVIII, и на континентѣ Европы—въ первой половинѣ XIX. У насъ въ Россіи XVIII вѣкъ засталъ среднее сословіе въ младенческомъ состояніи: оно не было въ силахъ не только взять на себя такой задачи, но вдохнуть жизнь даже въ пожалованныя имъ учрежденія, ибо эти послѣднія процвѣтали на Западѣ въ то время, когда королевская власть была слаба; тутъ же они столкнулись съ императорской властью, пріемницей московскихъ царей. Такимъ образомъ и случилось то, что въ Европѣ города служили оплотомъ свободы и независимости, и самый городской воздухъ, какъ говорили тогда, дѣлалъ людей свободными; у насъ же городское населеніе не могло удержать даже тѣхъ правъ и вольностей, которыя ему были дарованы свыше: проблески свободы были задушены тяжелой рукой того же абсолютизма который ихъ даровалъ. Ибо не можетъ быть тайной, что въ области городского самоуправленія за весь XIX и начало XX вѣка, за исключеніемъ лишь реформы Александра II, не только не было сдѣлано шаговъ впередъ, но, наоборотъ, мы попятились назадъ отъ того положенія дѣлъ, къ которому стремились законодатели XVIII вѣка. Такъ по дѣйствующему городовому положенію кругъ полноправныхъ членовъ городской общины, обладающихъ избирательными правами, значительно суженъ

сравнительно съ тѣмъ, какой былъ установленъ Жалованной Грамотой Екатерины II, а независимость и самостоятельность нынѣшнихъ „магистратовъ“ очень далеки отъ предначертаній Петра I. На первыхъ порахъ магистратъ не подлежалъ вѣдѣнію губернаторовъ, воеводъ и другихъ мѣстныхъ властей во всѣхъ тѣхъ дѣлахъ, которыя относились до внѣшняго и внутренняго благосостоянія города и гражданъ, т. е. въ области суда, полиціи и управленія. „Никто изъ мѣстныхъ правительственныхъ властей не имѣлъ права ни вмѣшиваться въ какое бы то ни было распоряженіе магистрата по отношенію къ подвѣдомственнымъ ему дѣламъ, ни нарушать какимъ бы то ни было образомъ права и вольности гражданъ, состоявшихъ подъ непосредственнымъ его вѣдѣніемъ и покровительствомъ. Въ противномъ случаѣ виновный подлежалъ отвѣтственности передъ юстицъ-коллегіей“. Этотъ актъ носитъ помѣтку 1721 года, т. е. былъ изданъ 190 лѣтъ тому назадъ...

„Освобожденіе гостей, купецкихъ, промышленныхъ людей и чернослободцевъ отъ вѣдомства приказныхъ и иныхъ чиновныхъ людей“—такова была цѣль великаго преобразователя, когда онъ приступалъ къ собиранію „разсыпанной храмины“. Такова же была цѣль и жалованной грамоты городамъ Екатерины II. Въ дѣйсквительности однако эта цѣль не была достигнута, и роль новыхъ органовъ самоуправленія оставалась крайне незначительной вплоть до реформы 1870 г.

Характернымъ выраженіемъ этого является приговоръ Московской Общей думы отъ 7 октября 1786 г., который показываетъ, что первое время ни одно изъ присутственныхъ мѣстъ не находило нужнымъ считаться съ городскими думами, какъ съ оффиціальнымъ государственнымъ учрежденіемъ. „Присутственныя мѣста—говорится здѣсь—отвѣчаютъ на сообщенія думъ весьма косно, а на иныя и совсѣмъ ничего, потому общая дума примѣчаетъ, что требованія ея пріемлются безъ уваженія и едва только и считается ли городская дума въ числѣ прочихъ въ Москвѣ присутственныхъ мѣстъ; для того приказали представить Московскому губернскому правленію о понужденіи присутственныхъ мѣстъ къ пристойному уваженію къ Городской Думѣ, яко къ мѣсту,

учрежденному по Высочайшей Его Императорскаго Величества власти".

Съ восшествіемъ на престолъ Павла I началась реакція противъ Екатерининскихъ преобразованій. Указомъ 1797 г. предписывалось отмѣнить введенныя по Положенію 1785 г. городскія учрежденія и открыть вмѣсто нихъ другія, бюрократическаго характера—такъ наз. ратгаузы. Этотъ указъ не получилъ практическаго примѣненія, такъ какъ скоро былъ отмѣненъ Александромъ I. Жалованная грамота городамъ была возстановлена, но... со всѣми тѣми недостатками, которые мѣшали ей воплотиться въ жизнь.

„Екатерининское Городовое Положеніе просуществовало до 1871 г. Это не значитъ однако, чтобы за органами этого самоуправленія сохранилась вся та полнота правъ, какую ввѣрило имъ Положеніе 1785 г. Въ теченіе 70 лѣтъ дѣйствія Городового Положенія 1785 г. въ XIX вѣкѣ думѣ неоднократно приходилось поступаться доброй частью своихъ правъ въ пользу новыхъ, не городскихъ органовъ, на которые правительствомъ возлагались помимо думы тѣ или другія городскія дѣла. Ранѣе всѣхъ возникла такъ наз. квартирная комиссія, на которую была возложена задача уравнительнаго распредѣленія квартирной повинности между горожанами. По закону распредѣленіемъ квартиръ долженъ былъ бы завѣдывать городовой магистратъ въ лицѣ квартирьера, но въ дѣйствительности въ Харьковѣ еще со второй половины восьмидесятыхъ годовъ XVIII вѣка распоряженіе повинностью перешло въ руки полиціи. Городское общество неоднократно жаловалось на это нарушеніе закона, но удовлетворенія такъ и не получило. (См. Исторія г. Харькова за 250 лѣтъ его существованія, т. 2 гл. 6).

Въ 1827 г. изъ вѣдѣнія думы вновь изъемлется цѣлый рядъ дѣлъ, находившихся до сихъ поръ въ ея компетенціи. Въ Харьковѣ былъ учрежденъ особый комитетъ для уравненія городскихъ повинностей. Предсѣдателемъ его былъ губернаторъ, а членами—губернскій предводитель дворянства, городской голова, полиціймейстеръ и депутаты отъ сословій. Комитетъ этотъ не только уравнивалъ повинности, но и самостоятельно производилъ разные расходы изъ городскихъ

средствъ, вмѣшивался въ пожарную часть, покупалъ на городской счетъ разныя вещи для пожарныхъ, обмундировывалъ ихъ и т. д. Въ 1833 г. была учреждена особая строительная комиссія, также ограничивавшая компетенцію городского самоуправленія, а за ней и еще другія.

„Городская дума, сведенная почти на нѣтъ комитетами и коммиссіями, передъ которыми она играла роль подчиненнаго мѣста, и отъ которыхъ получала „предписанія", была къ тому же сильно ограничена властью губернатора, безъ согласія котораго не могла осуществить ни одного постановленія, не имѣла права произвести ни одного расхода. Въ 1836 г. сильнымъ градомъ выбито было въ думѣ 77 стеколъ. Вмѣсто того, чтобы немедленно исправить поврежденіе, дума обратилась за разрѣшеніемъ произвести этотъ расходъ къ губернатору и ожидала, пока отъ его сіятельства послѣдуетъ надлежащее повелѣніе. Хорошо еще, что дѣло было лѣтомъ, а не зимою. Когда въ 1850 г. городскія учрежденія захотѣли удобнѣе разпредѣлить комнаты занимаемаго ими городского дома, они принуждены были просить разрѣшенія губернатора. Городская смѣта пересматривалась и измѣнялась и губернаторомъ, и губернскимъ правленіемъ. Въ своихъ денежныхъ дѣлахъ дума, кромѣ губернатора, должна была ежегодно отчитываться передъ казенною палатою, которая провѣряла правильность городскихъ приходныхъ и расходныхъ книгъ. Кромѣ того, съ 1808 г. надзоръ за законностью думскихъ постановленій былъ порученъ еще и уѣздному стряпчему, къ которому дума и обязана была посылать для просмотра свои журналы и протоколы.

По закону дума считалась присутственнымъ мѣстомъ, но въ дѣйствительности если и была таковымъ, то гораздо низшаго ранга, нежели всѣ прочія губернскія и уѣздныя присутственныя мѣста. Большіе и малые губернскіе чиновники третировали ее обычно свысока, нисколько не церемонясь ни съ думской коллегіей, ни съ каждымъ изъ представителей этой коллегіи въ отдѣльности. Требованія думы полиціей игнорировались, а къ самой думѣ со стороны полиціи требованія предъявлялись подчасъ прямо-таки оскорбительныя. Въ 1830 г. полиціймейстеръ обратился въ думу съ тре-

бованіемъ очистить ретирады въ присутственныхъ мѣстахъ, на гауптвахтѣ, въ губернскомъ правленіи и въ полиціи. Дума отказазась, ссылаясь на то, что и прежде никогда не чистила. Впрочемъ вопросъ о правѣ отказа отъ такихъ требованій показался думѣ все-таки сомнительнымъ, и она рѣшила для вѣрности обратиться за разъясненіемъ къ губернатору. Въ 1829 г. полиція прислала въ думу грязное бѣлье арестантовъ съ просьбою вымыть его. И т. п. въ этомъ же родѣ". (Ibid, 262—263 стр.).

Съ цѣлью устраненія дефектовъ, обнаружившихся въ дѣятельности органовъ городского самоуправленія, въ 1846 г. для г. Петербурга было издано новое Положеніе, которое съ нѣкоторыми измѣненіями распространено было затѣмъ на Москву и Одессу. Согласно положенію 1846 г. въ выборахъ общей думы принимали участіе пять сословій, составляющихъ Городское общество: 1) потомственные дворяне, владѣющіе въ городѣ недвижимой собственностью, 2) личные дворяне, почетные граждане и разночинцы при условіи владѣнія недвижимостью, 3) купцы всѣхъ гильдій, 4) мѣщане, не записанные въ цехи и 5) входящіе въ цехи ремесленники. Активнымъ избирательнымъ правомъ лица, принадлежащія къ этимъ сословіямъ, пользовались лишь въ томъ случаѣ, если они имѣли не менѣе 21 года отъ роду, были приписаны къ городу не менѣе двухъ лѣтъ и обладали имуществомъ, приносящимъ доходу не менѣе 100 р. въ годъ.

Прежняя шестигласная дума была замѣнена распоряди тельной, въ которую вводился новый элементъ — правительственный. Общее число членовъ ея равнялось 13, кромѣ предсѣдателя; изъ этихъ тринадцати членовъ 12 входили въ составъ ея по выборамъ, а 1—по назначенію отъ правительства. Отъ первыхъ трехъ сословій избиралось по три члена, а послѣднія два сословія вмѣстѣ давали остальныхъ трехъ членовъ. Тѣсной связи между общей думой и распорядительной не существовало. Распорядительная дума не была обязана давать отчеты и отвѣчать за свои дѣйствія передъ общимъ собраніемъ. Объемъ власти органовъ городского самоуправленія не увеличился, и административная опека осталась безъ измѣненія. Какъ и прежде, городское общество

давало изъ своей среды лишь личный составъ тѣхъ учрежденій, которымъ правительство вручало подъ своимъ надзоромъ управленіе городскими дѣлами.

Самоуправленіе существовало лишь на бумагѣ, въ дѣйствительности же его не было вплоть до реформы 1870 г.

ГЛАВА II.

Паденіе крѣпостного права, введеніе земскихъ учрежденій и другія преобразованія начала царствованія Александра II подготовили почву и для реформы городского самоуправленія. 20 марта 1862 г. послѣдовало Высочайшее повелѣніе о *безотлагательномъ* принятіи мѣръ къ улучшенію городского общественнаго управленія. Въ тотъ же день Высочайше утверждено было также „Положеніе объ общественномъ управленіи города Москвы“. Элементъ сословности въ немъ былъ значительно ослабленъ, благодаря полному отдѣленію сословныхъ учрежденій отъ городскихъ, впервые допущены въ городское управленіе крестьяне и уничтожено привиллегированное положеніе дворянъ и купцовъ въ составѣ распорядительной думы. Городскія учрежденія получили большую самостоятельность. Дума созывалась городскимъ головой безъ предварительнаго разрѣшенія губернатора; распорядительная дума возведена была теперь на степень учрежденія, равнаго съ губернскимъ правленіемъ, и изъ нея удаленъ коронный чиновникъ.

Одновременно съ введеніемъ въ Москвѣ новаго Положенія министерство внутреннихъ дѣлъ приступило къ собиранію матеріаловъ для поставленной на очередь городской реформы. Осуществленіе ея затянулось однако на восемь лѣтъ какъ благодаря смѣнѣ главы министерства (вмѣсто Валуева въ 1868 г. назначенъ Тимашевъ), такъ и вслѣдствіе сложности подготовительныхъ работъ. Результатомъ этихъ работъ явились слѣдующія изданія министерства: 1) Историческое обозрѣніе правительственныхъ мѣръ по устройству

городского общественнаго управленія, 2) Муниципальныя учрежденія въ главнѣйшихъ государствахъ Западной Европы, 3) Экономическое состояніе городскихъ поселеній Европейской Россіи (два тома), 4) Сводъ соображеній мѣстныхъ комиссій объ улучшеніи городского общественнаго управленія.

По полученіи отзывовъ мѣстныхъ комиссій Хозяйственный Департаментъ составилъ въ 1864 г. два проекта о городскомъ общественномъ управленіи и о городскомъ хозяйствѣ съ объяснительными къ нимъ записками. Проекты эти были посланы на заключеніе II отдѣленія Е. И. В. Канцеляріи и затѣмъ внесены въ Государственный Совѣтъ. Послѣдній призналъ при этомъ желательнымъ „имѣть практическія замѣчанія и соображенія отъ возможно большаго числа лицъ, непосредственно участвующихъ въ завѣдываніи общественными дѣлами городовъ и наглядно знакомыхъ съ условіями городского управленія и хозяйства при различныхъ степеняхъ населенности и вообще развитія городскихъ поселеній“, и къ участію въ обсужденіи проекта были приглашены десять экспертовъ — городскихъ головъ и гласныхъ. Въ память Екатерининской грамоты новое Положеніе вмѣсто *городского* (какъ предполагалось) было названо *городовымъ* и 16 іюня 1870 г. утверждено Александромъ II.

По первоначальному замыслу новое общественное устройство въ городахъ должно было открыть доступъ къ участію въ городскомъ управленіи *всему городскому населенію*. „Для того, чтобы всякое общественное дѣло было рѣшаемо по возможности справедливо и безобидно для каждаго члена общества, — говорится въ „Программѣ для составленія соображеній относительно улучшеній общественнаго управленія въ городахъ“, необходимо участіе въ рѣшеніи такихъ дѣлъ всѣхъ заинтересованныхъ въ нихъ членовъ, если не прямое, то хотя косвенное“.

Однако въ дальнѣйшемъ эта основная идея получила существенное ограниченіе, благодаря сужению самаго понятія заинтересованности. „Нѣтъ сомнѣнія, — говорится въ „Проектѣ представленія Мин. Вн. Дѣлъ объ устройствѣ городского общественнаго управленія“ (составл. въ 1864 году) и дословно повторяется затѣмъ въ „Объяснительной за-

пискѣ къ проекту Полож. о городск. общ. управл.“, что всѣ жители города заинтересованы въ его благоустройствѣ, для всѣхъ ихъ важно, напр., чтобы городъ былъ хорошо вымощенъ, чтобы онъ былъ достаточно освѣщенъ, чтобы въ немъ содержалась исправно пожарная часть и т. д. Но сейчасъ же затѣмъ дѣлается оговорка, что „одно пользованіе подобными удобствами благоустроенной городской жизни не можетъ еще служить основаніемъ для права участія въ общественномъ управленіи, и что для сего необходимы, сверхъ того, еще особыя условія“. Какія это „особыя условія“—поясняется тутъ же: „Такъ какъ городское благоустройство можетъ поддерживаться и развиваться лишь съ помощью матеріальныхъ средствъ, и такъ какъ средства сіи составляются преимущественно изъ уплачиваемыхъ мѣстными жителями повинностей съ владѣемыхъ ими въ городѣ имуществъ, а также съ производимыхъ тамъ торговъ и промысловъ, то съ полною основательностью (?) можно признать, что только жители, владѣющіе въ городѣ недвижимыми имуществами и уплачивающіе въ городскую кассу опредѣленные сборы съ торговыхъ свидѣтельствъ и билетовъ (а потому заинтересованные не только наравнѣ съ прочими обывателями города въ общемъ его благоустройствѣ, но также ближайшимъ образомъ и въ правильномъ распредѣленіи и соотвѣтсвенномъ употребленіи уплачиваемыхъ ими повинностей) должны пользоваться правомъ участія въ общественномъ управленіи“; ибо,—поясняется далѣе,—„назначеніе сего управленія и состоитъ собственно въ томъ, чтобы путемъ матеріальныхъ средствъ, находящихся въ его распоряженіи, содѣйствовать поддержанію и развитію городского благоустройства“.

Приступая къ реформѣ городового положенія, министръ внутреннихъ дѣлъ предложилъ въ 1862 г. губернаторамъ образовать на мѣстахъ комиссіи опытныхъ людей изъ всѣхъ сословій. Ихъ было составлено около 600, и вотъ здѣсь интересно отмѣтить, что, несмотря на низкій уровень развитія нашей буржуазіи, въ общемъ она шла все же гораздо дальше „либеральнаго“ правительства Александра II.

До 40 комиссій отвергали имущественный цензъ для

всѣхъ горожанъ и ставили условіемъ пріобрѣтенія избирательныхъ правъ отбываніе повинностей или трудовую жизнь, т. е. личный заработокъ, 8 комиссій высказались за образовательный цензъ. „Умъ, — тоже капиталъ, а часто важнѣе его“, говорили скопинцы. Наконецъ, нѣсколько комиссій губернскихъ и уѣздныхъ настаивали на принципѣ всеобщности: всякій обыватель имѣетъ право на участіе въ городскомъ общественномъ управленіи. Такъ, напр. Пермская комиссія желала бы „составить изъ всѣхъ жителей общины равноправныхъ во всемъ членовъ“, а посадъ Опочка предоставляетъ право на званіе члена городского общества одному лицу изъ каждаго поселившагося въ посадѣ семейства и т. д. Большинство же комиссій предлагало 2 основанія принадлежности къ полноправному городскому обществу съ избирательными правами: 1) владѣніе въ городѣ недвижимой собственностью и во 2) какъ совершенное равное первому—приписка къ городу для отправленія повинностей. Минимумъ стоимости имущества опредѣлялся въ большинствѣ случаевъ отъ 100 до 500 руб., а доходъ—отъ 15 до 35 руб. На предварительномъ совѣщаніи въ совѣтѣ министерства внутреннихъ дѣлъ въ 1869 г. было внесено Н. Семеновымъ предложеніе — предоставить избирательныя права квартиронанимателямъ, но оно не встрѣтило сочувствія, въ виду того, что было выражено „сомнѣніе въ консервативности“ этого рода избирателей...

Городовымъ положеніемъ 1870 г. избирательное право, какъ активное, такъ и пассивное, предоставлено было каждому городскому обывателю, къ какому-бы состоянію онъ ни принадлежалъ, разъ только онъ удовлетворялъ слѣдующимъ условіямъ: былъ русскимъ подданнымъ, имѣлъ не менѣе 25 лѣтъ отъ роду и владѣлъ въ предѣлахъ города какой-нибудь недвижимой собственностью, подлежавшей оцѣночному сбору (хотя-бы послѣдній фактически, по малоцѣнности имущества, не взимался или даже вовсе не былъ думою установленъ) или же уплачивалъ въ пользу города сборъ со свидѣтельствъ: купеческаго, промысловаго на мелочной торгъ, приказчичьяго перваго разряда или же съ билета на содержаніе промышленнаго заведенія. Такимъ

образомъ, каждый, кто владѣлъ хотя крошечнымъ домикомъ, кто въ качествѣ торговца или ремесленника платилъ въ пользу города $1^1/_2$—2 рубля, пользовался правомъ не только избирать, но и самому быть избираемому въ гласные.

Нужно замѣнить однако, что представители либеральныхъ профессій и физическаго труда, не обладающіе недвижимостью, т. е. интеллигенція и рабочій классъ, устранялись Городовымъ Положеніемъ 1870 г. отъ участія въ мѣстномъ самоуправленіи, и въ этомъ отношеніи оно дѣлаетъ шагъ назадъ по сравненію съ тѣми принципами, которые были положены въ основу Жалованной грамоты (1785 г.) на права и выгоды городамъ Россійской Имперіи.

Согласно послѣдней обладаніе университетскимъ или академическимъ дипломомъ давало право на занесеніе въ разрядъ именитыхъ гражданъ, которые выбирали своихъ представителей въ Общую думу по „семи названіямъ"; затѣмъ, въ составъ шестого разряда — посадскихъ — входила часть того трудового населенія, которая городовымъ положеніемъ 1870 г. за правоспособную не признавалась. Другой крупный недостатокъ его заключался во внесеніи къ намъ заимствованной изъ реакціонной Пруссіи трехкласной системы. Согласно новому закону, всѣ лица, имѣющія право участія въ выборахъ, вносятся въ списки въ томъ порядкѣ, въ какомъ они слѣдуютъ по суммѣ причитающихся съ каждаго изъ нихъ въ доходъ города сборовъ; затѣмъ, они дѣлятся на три разряда, къ первому причисляются тѣ изъ показанныхъ въ началѣ списка, которые уплачиваютъ вмѣстѣ одну треть общей суммы сборовъ, слѣдующихъ со всѣхъ избирателей; ко второму слѣдующіе за ними по списку, уплачивающіе также треть сборовъ; къ третьему—остальные. Каждый разрядъ составляетъ особое избирательное собраніе подъ предсѣдательствомъ городского головы и выбираетъ одну треть гласныхъ въ городскую думу.

Первый разрядъ обыкновенно насчитывалъ лишь десятки (если не единицы) избирателей, принадлежащихъ къ наиболѣе крупнымъ домовладѣльцамъ или торговцамъ, а третій—тысячи, т. е. основную массу городского населенія, и тѣмъ не менѣе каждый изъ нихъ посылалъ въ думу одинаковое

количество представителей. Устанавливая такой порядокъ, комиссія по выработкѣ новаго положенія исходила изъ того принципа, что степень участія каждаго изъ отдѣльныхъ лицъ въ городскомъ общественномъ представительствѣ должна *строго соразмѣряться* съ количествомъ уплачиваемыхъ ими въ городскую кассу сборовъ и налоговъ. Не трудно видѣть однако, что этотъ принципъ ложенъ въ самой своей основѣ. Какъ справедливо указывалъ въ своей книгѣ сорокъ лѣтъ тому назадъ А. Головачовъ, „*строгой соразмѣрности* раздѣленіемъ плательщиковъ на три категоріи достигнуть нельзя, потому что въ каждой будутъ лица, платящія вдвое и болѣе одинъ противъ другого, а слѣдовательно провести выраженное начало съ надлежащей послѣдовательностью рѣшительно невозможно. Во-вторыхъ, мы спросимъ, справедливо ли это основное положеніе? Не говоря уже о томъ, что для бѣднаго человѣка рубль можетъ быть важнѣе, нежели для милліонера сто рублей, и что, поэтому, платящій рубль можетъ интересоваться общественнымъ дѣломъ гораздо болѣе платящаго сто рублей; не говоря о томъ, что платящій рубль можетъ имѣть гораздо болѣе и смысла и знанія для распоряженія общественными дѣлами, чѣмъ платящій сто рублей, мы замѣтимъ, что послѣдній, платя болѣе, гораздо болѣе и пользуется удобствами и комфортомъ городской жизни, нежели человѣкъ бѣдный, такъ какъ большая часть городскихъ суммъ тратится на благоустройство густо населенныхъ частей города, гдѣ помѣщаются люди достаточныхъ классовъ. Если бы потребовалось, то мы могли бы представить тысячу примѣровъ тому, что городскія средства тратятся преимущественно на удовлетвореніе потребностей богатыхъ или достаточныхъ классовъ и что, вслѣдствіе этого, богатый человѣкъ за свою излишнюю плату вознагражденъ вполнѣ лишними удобствами жизни, которыми бѣдный не пользуется. На этомъ основаніи предоставлять ему большее вліяніе на распоряженіе городскими средствами вовсе несправедливо и можетъ имѣть то вредное послѣдствіе, что городскія средства будутъ тратиться исключительно въ интересахъ достаточныхъ классовъ, а нужды бѣдныхъ будутъ совершенно забыты“.

Гораздо естественнѣе поэтому будетъ предположить, что указанная мѣра имѣла совсѣмъ другое значеніе; какое именно—объ этомъ достаточно ясно говорится въ первомъ журналѣ засѣданія комиссіи по пересмотру министерскаго проекта.

„Такъ какъ уплачиваемыя городскими жителями повинности весьма неравномѣрны и жители, уплачивающіе низшій размѣръ повинностей, составляютъ значительное большинство, то оказалось необходимымъ принять мѣры къ соразмѣрному, по отношенію къ отбываемымъ повинностямъ, распредѣленію между городскимъ населеніемъ избирательнаго права, дабы завѣдываніе городскими дѣлами не сосредоточивалось по прежнему въ рукахъ низшихъ слоевъ населенія, ко вреду городского благоустройства и въ несоотвѣтствіи съ проектируемыми по городскому управленію и хозяйству преобразованіями“. Какъ видно отсюда, смыслъ проектируемаго раздѣленія избирателей на три разряда заключался не въ чемъ иномъ, какъ въ устраненіи излишняго вліянія демократическихъ слоевъ населенія. Нѣкоторыя возраженія противъ этого были выдвинуты даже въ самой комиссіи, со стороны напр. вознесенскаго городского головы Гарелина, петербургскаго головы Погребова и др. Какъ указывалось ими, „подчиненіе вообще городскихъ избирателей какимъ-либо цензовымъ условіямъ не соотвѣтствовало бы ни духу, ни историческому складу русскаго народа“, и что поразрядное дѣленіе—хотя бы не по сословіямъ, а по капиталамъ—должно неизбѣжно повести къ „кастической обособленности и враждѣ“, къ борьбѣ „голытьбы съ людьми лучшими“. Гарелинъ ссылался также на то, что „русскій народъ вездѣ и во всѣ времена рѣшалъ свои общественныя дѣла міромъ“, громадой, при чемъ „хотя на дѣлѣ и существуетъ экономическая зависимость бѣдняковъ отъ капиталистовъ и, вслѣдствіе сего, преобладаніе послѣднихъ надъ первыми, но подобныя отношенія и той и другой стороны представляются совершенно естественными, какъ дѣло необходимости“. Но всѣ эти возраженія не были приняты во вниманіе, и комиссія въ качествѣ образца выбрала себѣ прусскую организацію муниципальнаго устройства, гдѣ трех-

разрядная система преслѣдуетъ—по ея мнѣнію — именно ту цѣль, чтобы „съ одной стороны устранить безпорядки, происходящія въ многочисленныхъ собраніяхъ *), съ другой — не допустить преобладанія большинства надъ меньшинствомъ, неизбѣжнаго при совокупной подачѣ голосовъ всѣми избирателями“. Введеніемъ трехразрядной системы эта цѣль дѣйствительно достигалась, но до какихъ размѣровъ доходило при этомъ неравенство въ пользованіи избирательнымъ правомъ, показываютъ слѣдующія цифры, относящіяся къ началу семидесятыхъ годовъ: Въ Петербургѣ по первому разряду насчитывалось 275 избирателей, по второму—849 и по третьему—16.355. Каждый разрядъ избиралъ по 84 гласныхъ и такимъ образомъ въ первомъ разрядѣ на одного гласныхъ приходилось всего три избирателя, во второмъ десять, а въ третьемъ 195, т. е. другими словами голосъ избирателя перваго разряда имѣлъ въ *шестьдесятъ пять* разъ болѣе вѣсу, чѣмъ у избирателя третьяго разряда... Въ этомъ заключалась худшая сторона Городового Положенія 1870 г. Что же касается внутренней организаціи городского управленія, то она была поставлена въ общемъ на правильныхъ основаніяхъ. Распорядительныя функціи были предоставлены городской думѣ, управа же сдѣлана исполнительнымъ органомъ, дѣйствующимъ въ рамкахъ, отведенныхъ ей думой. То смѣшеніе функцій, которое проводилось положеніемъ Екатерины II, было устранено. Распредѣленіе занятій и порядокъ дѣйствій управы и подчиненныхъ ей органовъ устанавливаются издаваемой думой инструкціей. Члены управы избирались думой и не нуждались въ утвержденіи администраціей; постановленіемъ думы члены управы могли быть устранены отъ должности и преданы суду. Городской голова также избирался Думой, но утверждался въ должности губернаторомъ или министромъ внутрен. дѣлъ (смотря по рангу городовъ). Городской голова занималъ руководящее мѣсто не только въ управѣ, но и являлся также предсѣдателемъ

*) Подобное оправданіе трехразрядной системы едва-ли можетъ претендовать на серьезное значеніе, такъ какъ для устраненія неудобствъ, связанныхъ съ чрезмѣрнымъ многолюдствомъ, достаточно организовать выборы по участкамъ.

думы. Такой порядокъ нельзя однако считать правильнымъ, такъ какъ онъ можетъ при извѣстныхъ обстоятельствахъ легко затруднить критику дѣйствій управы; болѣе цѣлесообразнымъ поэтому является предоставленіе думѣ права выбирать изъ своей среды особаго предсѣдателя. Преданіе суду городского головы зависѣло отъ 1-го департамента сената, и дума могла лишь возбуждать соотвѣтственное ходатайство объ этомъ передъ правительствомъ.

Лучшей стороной реформы 1870 г. было предоставленіе городскому общественному управленію сравнительно широкой самостоятельности въ веденіи городского хозяйства и рѣшеніи мѣстныхъ дѣлъ. Послѣднее дѣйствительно являлось органомъ мѣстнаго самоуправленія, такъ какъ дѣйствовало „въ предѣлахъ предоставленной ему власти самостоятельно". Утвержденію губернской администраціи или въ нѣкоторыхъ случаяхъ министерства подлежали лишь наиболѣе важныя постановленія думы, напр. заключеніе займа, отчужденіе или продажа недвижимыхъ городскихъ имуществъ, установленіе таксы, повышеніе налоговъ и т. п.; кромѣ того согласіе администраціи требовалось также и для составленныхъ думою обязательныхъ постановленій. Огромное же большинство дѣлъ, въ томъ числѣ и годовыя смѣты, рѣшались думою окончательно и не нуждались ни въ чьемъ утвержденіи. На губернатора возлагался надзоръ лишь за законностью дѣйствій органовъ городского самоуправленія. Въ случаѣ несоблюденія или нарушенія закона губернаторъ пріостанавливалъ принятое думою или управою постановленіе и передавалъ его на обсужденіе губернскаго по городскимъ дѣламъ присутствія, которое разсматривало опротестованное постановленіе исключительно съ точки зрѣнія его законности, не входя въ обсужденіе его по существу. На рѣшеніе присутсвія могли приноситься жалобы въ сенатъ. Въ составъ губернскаго по городскимъ дѣламъ присутствія входили: губернаторъ, вице-губернаторъ, предсѣдатель казенной палаты, прокуроръ окружнаго суда, предсѣдатель Губернской Земской Управы, гороской голова губернскаго города и предсѣдатель мирового съѣзда. Какъ правильно замѣчаетъ по этому поводу Головачевъ, главная ошибка заключается здѣсь

въ томъ, что „у насъ считается необходимымъ всѣ вопросы, возникающіе въ административной практикѣ, разрѣшать также административнымъ порядкомъ... У насъ забываютъ, что вопросы, возникающіе въ административрой практикѣ, т. е. вопросы о такъ назыв. пререканіяхъ о предѣлахъ власти и законности административныхъ распоряженій суть также вопросы о правѣ и, какъ таковые, подлежатъ разрѣшенію судебныхъ мѣстъ. Если бы составители Положенія исходили изъ общихъ началъ государственнаго права, то они не стали бы задаваться мыслью о существующемъ у насъ пробѣлѣ въ административномъ строѣ и не пришли бы къ убѣжденію о необходимости въ каждомъ вѣдомствѣ имѣть особый органъ для разрѣшенія такъ наз. судебно-административныхъ вопросовъ. Они весьма естественно должны бы были придти къ заключенію, что нѣтъ никакой необходимости учреждать особое присутствіе, такъ какъ всѣ вопросы, въ случаѣ замѣченной незаконности дѣйствій Городского Управленія или жалобъ и пререканій, могли бы разсматриваться судомъ въ общемъ порядкѣ, законами установленномъ“.

Но при всѣхъ своихъ недостаткахъ Положеніе 1870 г. все же является крупнымъ шагомъ впередъ какъ по сравненію съ предшествующимъ періодомъ, такъ и съ тѣмъ положеніемъ, въ которомъ находится современное городское самоуправленіе. Будучи проникнуто хотя и умѣренно, но все же либеральнымъ духомъ, и построено на идеѣ довѣрія къ общественной самодѣятельности, оно впервые вызвало наши города изъ той спячки, въ которую послѣдніе были погружены, и придало имъ ту силу и значеніе, о которыхъ лишь мечтали преобразователи XVIII вѣка.

ГЛАВА III.

Усиленіе реакціи, наступившее съ восшествіемъ на престолъ Императора Александра III, не замедлило отразиться на судьбахъ органовъ мѣстнаго самоуправленія. Въ 1890 г. было издано новое положеніе о земскихъ учрежденіяхъ,

значительно урѣзывающее ихъ права и усиливающее контроль администраціи, а въ 1892 г. та же судьба постигла и городское самоуправленіе. Какъ говорится въ Указѣ Правительствующему Сенату, „изданное по волѣ въ Бозѣ почившаго Родителя Нашего Городовое Положеніе 16 Іюня 1870 г. принесло, въ теченіе двадцати лѣтъ своего примѣненія, немаловажную пользу. Благоустройство городскихъ поселеній замѣтно поднялось, и улучшились многія условія городской жизни. Но, на ряду съ этими благопріятными явленіями, въ строѣ и дѣятельности городскихъ учрежденій обнаружились несовершенства, требующія исправленія. Вслѣдствіе сего и для согласованія порядка дѣйствія городского общественнаго управленія съ началами, преподанными въ недавнее время для дѣятельности земскихъ учрежденій, Мы повелѣли министру внутреннихъ дѣлъ подвергнуть Положеніе 1870 г. пересмотру“.

Когда правительство приступило въ концѣ восьмидесятыхъ годовъ къ пересмотру Положенія 1870 г., то на мѣстахъ были, какъ и раньше, образованы особыя совѣщанія, по выбору и усмотрѣнію администраціи. Несмотря на такой ихъ составъ и общую реакцію, большинство губернскихъ начальствъ и губернскихъ совѣщаній высказалось за привлеченіе къ участію въ городскомъ самоуправленіи квартиронанимателей, ибо вредныя послѣдствія устраненія интеллигенціи не могли быть скрыты даже ими. Но всѣ ихъ доводы, а равно и сочувствіе къ квартиронанимателямъ государственнаго контроля и министра юстиціи разбились о сопротивленіе министерства вн. дѣлъ, которое своимъ опытнымъ глазомъ тотчасъ же открыло здѣсь опасность так. назыв. „разрушительныхъ“ тенденцій. „На практикѣ слѣдуетъ опасаться, — указывало оно въ Государств. Совѣтѣ, — что отъ введенія квартиронанимателей въ думы дѣятельность этихъ учрежденій будетъ направлена на ложный путь увлеченій какъ хозяйственнаго, такъ и политическаго свойства“...

Въ 60-хъ годахъ наши „либеральные“ реформаторы изъ бюрократіи отставали все-таки лишь отъ самого общества; для правительства же 90-хъ годовъ оказались либеральными даже свои собственные губернаторы.

Но не рѣшаясь открыть доступа въ муниципалитеты квартиронанимателямъ, Городовое Положеніе 1892 года смѣлою рукой урѣзывало избирательное право, которое дѣйствовало раньше, т. е. брало подъ подозрѣніе даже значительное число самихъ домовладѣльцевъ - собственниковъ *). Согласно ст. 24 правомъ участія въ выборѣ гласныхъ пользуются: 1) лица, состоящія въ русскомъ подданствѣ, а также благотворительныя, ученыя и учебныя учрежденія и учрежденія правительственныя, если эти учрежденія и лица не менѣе одного года владѣютъ въ предѣлахъ городского поселенія, на правѣ собственности или пожизненнаго владѣнія, недвижимымъ имуществомъ, обложеннымъ оцѣночнымъ въ пользу городского поселенія сборомъ и стоющимъ по оцѣнкѣ, опредѣленной для взиманія сего сбора: въ обѣихъ столицахъ—не менѣе трехъ тысячъ рублей, въ губернскихъ городахъ съ населеніемъ свыше ста тысячъ человѣкъ и въ городѣ Одессѣ—не менѣе тысячи пяти сотъ рублей; въ прочихъ городахъ губернскихъ, областныхъ и входящихъ въ составъ градоначальствъ, а равно въ болѣе значительныхъ уѣздныхъ городахъ, — не менѣе одной тысячи рублей; въ остальныхъ городскихъ поселеніяхъ—не менѣе трехсотъ руб. и 2) состоящія въ русскомъ подданствѣ лица и учрежденныя по законамъ Имперіи общества, товарищества и компаніи, если означенныя лица и учрежденія не менѣе одного года содержатъ въ предѣлахъ городского поселенія торгово-промышленное предпріятіе, требующее выборки свидѣтельства: въ столицахъ — первой гильдіи, а въ прочихъ городахъ—первой или второй гильдіи.

Какъ сказалось такое рѣзкое измѣненіе ценза на числѣ избирателей—легко судить по слѣдующимъ примѣрамъ: въ Петербургѣ было болѣе 21 тыс. избирателей, теперь—менѣе 8 тыс.; въ Москвѣ было ихъ болѣе 20 тыс., теперь немного болѣе 7 тыс.; въ Кіевѣ было 4.157 теперь 2.710; въ Харьковѣ было 6.890, теперь 2.291; въ г. Нахичевани на Дону по списку 1888 года числилось избирателей 1.443, а по списку

*) Въ Кіевѣ напр. изъ 7.371 домовладѣльца новымъ положеніемъ было лишено избирательныхъ правъ 5.151, въ Ростовѣ на Дону изъ семи съ небольшимъ тысячъ—около 6 тыс. и т. д.

1893 года—510. Если принять во вниманіе, что съ 1888 года населеніе г. Нахичевани, благодаря усиленной иммиграціи и быстрому заселенію окраинъ, возрасло почти на 35 проц., то окажется, что съ введеніемъ новаго городового положенія количество избирателей уменьшилось здѣсь почти въ четыре раза. Затѣмъ въ г. Ростовѣ на Дону по списку 1887 года значилось избирателей 5.383, по спискамъ 1893 г.—только 788, т. е. принимая во вниманіе такой же приростъ населенія, въ 7 или 8 разъ менѣе. Само самой разумѣется, что еще болѣе сократилось число избирателей въ городахъ, для которыхъ установленъ еще болѣе высокій избирательный цензъ—(который по дѣйствующему городовому положенію не вездѣ одинаковъ), и гдѣ въ то же время оцѣнка недвижимыхъ имуществъ менѣе высока, а особенно, въ городахъ еврейской черты осѣдлости, гдѣ лишена избирательныхъ правъ значительная часть населенія, даже располагающаго избирательнымъ цензомъ: здѣсь число избирателей опустилось даже до $^1/_{10}$ части прежняго числа. Отъ участія въ городскомъ управленіи оказался устраненнымъ такимъ образомъ весь прежній третій и частью второй разрядъ, т. е. вся основная масса городского населенія, и судьбы города были переданы въ руки той самой небольшой, но вліятельной кучки, отъ „произвола“ которой хотѣло ихъ освободить Положеніе Александра II.

Послѣ переписи 1897 г. выяснилось, что число городскихъ избирателей по положенію 1892 г. составляло, напр. въ Бѣлостокѣ всего лишь 0,2% всего населенія, въ Минскѣ—0,3, въ Одессѣ и Екатеринославѣ по 0,5, въ Петербургѣ—0,6, въ Москвѣ 0,7, въ Прилукахъ—0,8, въ Саратовѣ, Симферополѣ и Таганрогѣ по 0,9, въ Оренбургѣ—1%, въ Харьковѣ—1,1, въ Рязани—1,3, въ Тулѣ—1,5, въ Митавѣ и Черниговѣ—по 1,7, въ Владивостокѣ—1,8 и въ Камышинѣ—2,5%. Изъ 336 городовъ, о которыхъ были собраны статистическія данныя передъ введеніемъ Городового Положенія 1892 г., въ 154 болѣе малолюдныхъ—число новыхъ избирателей не достигало и 100; что касается крупныхъ, то и здѣсь, по отчету м-ва вн. дѣлъ за 1901 г. въ 132 городахъ съ $9^1/_2$ милліонами жителей избирательными правами обладало

не болѣе 100.000 человѣкъ, т. е. 1% съ небольшимъ... Не только рабочій классъ и интеллигенція, но и широкіе слои буржуазіи, домовладѣльцевъ-собственниковъ, оставались выкинутыми за бортъ, и вмѣсто самоуправленія „мѣщанства“ въ екатерининскомъ смыслѣ слова получилась олигархія капитала.

Комиссія и многіе губернаторы, разсматривавшіе вопросъ объ измѣненіяхъ въ Городовомъ Положеніи 1870 г., считали необходимымъ допустить въ составъ думъ всѣхъ лицъ, которыя окончили высшія или среднія учебныя заведенія, или же установить образовательный цензъ для существующихъ категорій избирателей. Но первое предложеніе, конечно, оказалось невозможнымъ вслѣдствіе „неблагонадежности“ интеллигенціи, второе же—по невѣжеству представителей капитала... Классъ собственниковъ сильно хромалъ у насъ по части образованности и въ результатѣ оффиціальнаго подсчета выяснилось, что если бы требовать отъ узаконенныхъ категорій избирателей какого бы то ни было избирательнаго ценза, хотя бы въ предѣлахъ начальныхъ народныхъ школъ, то для многихъ нашихъ городскихъ поселеній оказался бы полный недоборъ гласныхъ.

Вмѣстѣ съ тѣмъ сокращено было и число гласныхъ. Въ городскихъ поселеніяхъ, имѣющихъ не болѣе ста избирателей, число ихъ ограничено двадцатью. Тамъ, гдѣ избирателей насчитывается болѣе ста, на каждые пятьдесятъ избирателей свыше этого числа прибавляется по три гласныхъ, пока число ихъ не достигнетъ: въ столицахъ — 160, въ губернскихъ городахъ съ населеніемъ свыше ста тыс. человѣкъ—80, въ прочихъ губернскихъ, областныхъ и болѣе крупныхъ уѣздныхъ городахъ — 60 и въ остальныхъ — 40. Нижеслѣдующая таблица показываетъ, насколько уменьшилось число гласныхъ послѣ введенія новаго положенія:

	До реформы 1892 г.	Послѣ реформы.
С.-Петербургъ	252	160
Москва	180	160
Ростовъ на Д.	72	50
Екатеринославъ	72	43

	До реформы 1892 г.	Послѣ реформы.
Нахичевань	72	40
Херсонъ	72	32
Керчь	72	26
Красноярскъ	42	29

Произошли также измѣненія и во внутреннемъ устройствѣ органовъ городского управленія. Правда, за думой по прежнему остались распорядительныя функціи, а за управой—исполнительныя, однако управа поставлена теперь въ болѣе независимое отъ думы положеніе. Такъ, права городского головы, какъ предсѣдателя думы, расширены; онъ можетъ теперь собственной властью снимать поставленные на думскую повѣстку вопросы, тогда какъ прежде для этого требовалось согласіе думы; гласные должны входить въ думу съ заявленіями лишь черезъ посредство городского головы, который въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ можетъ не дать на это своего согласія, или—какъ это чаще бываетъ—оглашаетъ ихъ съ большимъ запозданіемъ; гласные лишены теперь права требовать созыва чрезвычайнаго собранія и т. д. А главное—дума лишена теперь права отдачи подъ судъ членовъ управы; она можетъ лишь дѣлать представленіе въ этомъ смыслѣ, отдача же подъ судъ зависитъ отъ опредѣленія губернскаго по городскимъ дѣламъ присутствія. Вмѣстѣ съ тѣмъ новое городовое положеніе приравниваетъ выборныхъ должностныхъ лицъ городского управленія къ правительственнымъ чиновникамъ и ставитъ ихъ въ дисциплинарную зависимость отъ администраціи, чѣмъ наноситъ еще ударъ независимости мѣстнаго самоуправленія. Городскіе головы и члены управы считаются состоящими на государственной службѣ и получаютъ чины и ордена; сообразно съ этимъ губернаторъ получилъ право дѣлать имъ предписанія и указанія, а губернское по городскимъ дѣламъ присутствіе можетъ устранять ихъ отъ должности, дума же этого права лишена... Есть ли что-либо ненормальнѣе такого положенія вещей!..

Перейдемъ теперь къ разсмотрѣнію компетенціи городского самоуправленія, т. е. круга тѣхъ предметовъ, которые

признаны подлежащими его вѣдѣнію. Согласно ст. 2 и 4 дѣйствующаго положенія, къ предметамъ вѣдомства городского управленія относится: 1) завѣдываніе установленными въ пользу городскихъ поселеній сборами и повинностями, 2) завѣдываніе капиталами и другими имуществами городского поселенія, 3) попеченіе объ устраненіи недостатка продовольственныхъ средствъ способами, имѣющимися для сего въ распоряженіи общественнаго управленія, 4) содержаніе въ исправности и устройство состоящихъ въ вѣдѣніи общественнаго управленія улицъ, площадей, мостовыхъ, набережныхъ, пристаней, бечевниковъ, тротуаровъ, общественныхъ садовъ, бульваровъ, водопроводовъ, сточныхъ трубъ, каналовъ, прудовъ, канавъ, мостовъ, гатей и переправъ, а также освѣщенія городского поселенія, 5) попеченіе о призрѣніи бѣдныхъ и о прекращеніи нищенства, устройство и завѣдываніе благотворительными и лечебными заведеніями, 6) участіе въ мѣропріятіяхъ по охраненію народнаго здравія и предупрежденію и пресѣченію падежей скота, развитіе средствъ врачебной помощи городскому населенію и изысканіе способовъ къ улучшенію мѣстныхъ условій въ санитарномъ отношеніи, 7) попеченіе о лучшемъ устройствѣ городского поселенія по утвержденнымъ планамъ, а также о мѣрахъ предосторожности противъ пожаровъ и другихъ бѣдствій, 8) участіе въ завѣдываніи взаимнымъ страхованіемъ городскихъ имуществъ отъ огня, 9) попеченіе о развитіи средствъ народнаго образованія и установленное закономъ участіе въ завѣдываніи учебными заведеніями, 10) попеченіе объ устройствѣ общественныхъ библіотекъ, музеевъ, театровъ и другихъ подобнаго рода общеполезныхъ учрежденій, 11) воспособленіе зависящими отъ общественнаго управленія способами развитію мѣстной торговли и промышленности, устройство рынковъ и базаровъ, надзоръ за правильнымъ производствомъ торговли, устройство кредитныхъ учрежденій по правиламъ Устава Кредитнаго, а равно содѣйствіе устройству биржевыхъ учрежденій, 12) удовлетвореніе возложенныхъ, въ установленномъ порядкѣ, на общественное управленіе потребностей воинскаго и гражданскаго управленія, 13) дѣла, предоставленныя вѣдѣнію общественнаго управленія на осно-

ваніи особыхъ законоположеній и уставовъ, 14) попеченіе объ устройствѣ православныхъ храмовъ и поддержаніи ихъ въ исправности и благолѣпіи, а равно попеченіе объ учрежденіяхъ, имѣющихъ цѣлью укрѣпленіе религіознаго чувства и поднятіе нравственности городского населенія.

Какъ видно отсюда, предметы вѣдомства городского управленія разбиты по отдѣльнымъ статьямъ безъ строгой системы, а функціи выражены иногда въ очень неопредѣленныхъ терминахъ, допускающихъ произвольное толкованіе. Въ однихъ случаяхъ законъ опредѣленно говоритъ, что городскому управленію предоставляется завѣдываніе, устройство или удовлетвореніе, въ другихъ же выражается болѣе туманно: „попеченіе объ устраненіи“, „воспособленіе зависящими способами“, „участіе въ мѣропріятіяхъ“ и т. д. Благодаря этой неопредѣленности и туманности понятій создается благопріятная почва для произвольнаго суживанія круга вѣдомства и предѣловъ власти городского управленія со стороны администраціи.

Но самое главное зло заключается въ томъ, что въ предѣлахъ означеннаго круга дѣлъ городское самоуправленіе лишено самостоятельности. Можно сказать, что послѣ реформы 1892 г. у насъ вообще не оставалось самоуправленія въ общепринятомъ смыслѣ слова.

Достаточно сказать, что ни одно рѣшеніе городской думы не можетъ быть приведено въ исполненіе разъ оно не будетъ одобрено губернской администраціей. Кругъ дѣлъ, по которымъ постановленія думы нуждаются въ утвержденіи губернатора или министра внутреннихъ дѣлъ, чрезвычайно расширился; теперь утвержденіе требуется для всякаго сколько-нибудь значительнаго думскаго постановленія, въ томъ числѣ и для годовой смѣты. Остальныя, т. е. главнымъ образомъ, маловажныя дѣла, предоставлены вѣдѣнію думы, т. е. могутъ приводиться въ исполненіе, если въ теченіе двухъ недѣль не будутъ опротестованы губернаторомъ. Однако и здѣсь личному усмотрѣнію послѣдняго отводится широкое мѣсто.

Ст. II-ая Городового Положенія возлагаетъ на губернаторовъ надзоръ не только за „законностью дѣйствій“ город-

ского управленія, но и за ихъ „правильностью“, въ смыслѣ цѣлесообразности, соотвѣтствія интересамъ мѣстнаго населенія. Согласно ст. 83-й губернаторъ можетъ остановить исполненіе думскаго постановленія, если усмотритъ, что оно „не соотвѣтствуетъ общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ, либо явно нарушаетъ интересы мѣстнаго населенія“. Казалось бы, только само общественное управленіе, въ качествѣ законнаго и выборнаго представителя населенія, компетентно рѣзрѣшитъ вопросъ соотвѣтствуетъ ли данное рѣшеніе его интересамъ, и если тѣмъ не менѣе рѣшающій голосъ принадлежитъ администраціи, то ясно, что говорить о самоуправленіи здѣсь не приходится...

Въ дальнѣйшемъ пріостановленное губернаторомъ думское постановленіе проходитъ рядъ инстанцій—сначала поступаетъ въ губернское по городскимъ дѣламъ присутствіе, а затѣмъ съ его заключеніемъ направляется въ министерство внутреннихъ дѣлъ. Въ окончательной формѣ вопросъ рѣшается либо министромъ, либо комитетомъ министровъ, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ Государственнымъ Совѣтомъ. Высшія инстанціи, постановляя свое рѣшеніе, руководствуются не какими-либо нормами, указанными въ законѣ, а собственнымъ усмотрѣніемъ, причемъ „соотвѣтствіе общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ“, естественно, понимается ими какъ соотвѣтствіе „видамъ правительства“. Итакъ, администрація и центральное правительство могутъ перерѣшить любое постановленіе городской думы, хотя бы думою ни одинъ законъ не былъ нарушенъ и она не вышла изъ предоставленнаго ей „круга вѣдомства“ и „предѣловъ власти“, перерѣшать просто по соображеніямъ цѣлесообразности. Городъ безъ одобренія администраціи не можетъ ступить такимъ образомъ ни одного шага, и въ этомъ, конечно, нужно видѣть главную причину отсталости нашихъ городовъ въ дѣлѣ благоустройства.

Личный составъ городскихъ служащихъ также поставленъ въ подчиненное губернской администраціи положеніе. Прежде утвержденіе требовалось лишь для лицъ, избранныхъ въ городскіе головы; теперь утвержденію подлежатъ и члены Управы, а также всѣ лица, поступающія на город-

скую службу по назначенію городского головы или по опредѣленію Управы. Такимъ образомъ, ни одна, даже самая незначительная должность по городскому управленію не можетъ быть замѣщена безъ согласія администраціи; разрѣшеніе ея требуется даже при приглашеніи временныхъ служащихъ и при производствѣ такихъ краткосрочныхъ работъ, какъ перепись населенія или оцѣнка недвижимыхъ имуществъ... Такого порядка нѣтъ ни въ одномъ изъ государствъ Западной Европы. Въ Германіи, какъ общее правило, бургомистры и члены магистрата утверждаются администраціей, но лица, приглашаемыя на службу магистратомъ, утвержденію не подлежатъ; въ Бельгіи члены магистрата не нуждаются въ утвержденіи, а бургомистры назначаются королемъ изъ числа членовъ муниципальнаго совѣта; во Франціи и Англіи совсѣмъ нѣтъ права утвержденія должностныхъ лицъ городского управленія.

По существу своему, конечно, понятіе о самостоятельности мѣстнаго самоуправленія несовмѣстимо съ предоставленіемъ администраціи права утверждать или не утверждать должностныхъ лицъ, а тѣмъ болѣе — назначать ихъ по своему усмотрѣнію. Если органы городского самоуправленія могутъ самостоятельно управлять дѣлами города, то имъ должно быть предоставлено и право выбирать подходящихъ лицъ для выполненія своихъ предначертаній.

Въ общемъ, реформа 1892 г. отбросила насъ далеко назадъ. Если положеніе 1870 г. во многомъ напоминало тотъ порядокъ, который существовалъ въ городахъ Западной Европы, то законъ 1892 г. внесъ такое ограниченіе избирательнаго права и такое вмѣшательство со стороны администраціи, какихъ не знаетъ ни одно цивилизованное государство.

ГЛАВА IV.

Городовое Положеніе 1892 г., хотя и было проникнуто насквозь недовѣріемъ къ общественной самодѣятельности, не могло однако вполнѣ удовлетворить вожделѣніямъ тѣхъ

реакціонныхъ круговъ, которые стояли у руля русской государственной машины.

По самому существу своему бюрократія не можетъ мириться съ общественнымъ самоуправленіемъ, видя въ немъ угрозу своему существованію; къ тому же отношенія между органами городского управленія и администраціей—въ виду предоставленія послѣдней права широкаго вмѣшательства—стали болѣе обостренными, чѣмъ раньше, несмотря на то, что къ участію въ выборахъ были призваны лишь наиболѣе консервативные элементы населенія. Скоро по этому появились новые проекты дальнѣйшаго сокращенія компетенціи и самостоятельности органовъ мѣстнаго самоуправленія.

Такъ, при выработкѣ новаго положенія о городскомъ общественномъ управленіи Петербурга настойчиво выдвигалось предложеніе о замѣнѣ выборнаго и коллегіальнаго начала, лежащаго нынѣ въ основѣ организаціи городской управы, началомъ административнаго назначенія и личной отвѣтственности каждаго члена ея за порученную ему часть, а также о расширеніи функцій и компетенціи управы за счетъ думы.

Но съ другой стороны стихійный процессъ развитія городской жизни, все усиливающійся приливъ къ городскимъ поселеніямъ огромныхъ массъ населенія и капиталовъ самъ собою выдвигаетъ цѣлый рядъ такихъ задачъ, разрѣшеніе которыхъ не по плечу ни бюрократіи, ни тѣмъ органамъ городского управленія, которые были созданы закономъ 1892 г. и которымъ не доставало ни самостоятельности, ни интеллигентныхъ живыхъ силъ. Западная Европа переживала эту стадію развитія въ началѣ и серединѣ XIX вѣка, мы же вступили въ нее лишь съ конца этого столѣтія. Населеніе Петербурга вмѣстѣ съ пригородами составляло въ 1900 г. 1.439.613 ч., а въ 1910 г. поднялось до 1.907.708 ч. т. е. увеличилось въ десять лѣтъ на 468 тыс. ч.; населеніе Москвы съ 1.174.673. ч. въ 1902 г. выросло до 1.617. 157. ч. въ 1912 г., т. е. увеличилось за тотъ же періодъ на 442 т. ч.

Кіевъ, Харьковъ, Рига, Екатеринославъ и другіе боль-

шіе города, соперничая между собою въ ростѣ, начинаютъ напоминать по количеству населенія западно-европейскіе центры. Тифлисъ съ 1897 года по 1910 годъ выросъ на 145 тысячъ жителей, т. е. болѣе, чѣмъ на 90%. Чрезвычайно быстро развиваются города Поволжья и Сибири. Всѣ болѣе крупныя станціи Великаго Сибирскаго пути обращаются постепенно въ городскія поселенія и нѣкоторыя изъ нихъ уже въ ближайшемъ времени предположено превратить въ уѣзные города. Въ Европейской Россіи, хотя и въ меньшей степени, все же замѣчается превращеніе значительнаго числа негородскихъ поселеній по количеству жителей въ города. Въ 1904 году болѣе 170 негородскихъ поселеній имѣли по 10 и болѣе тысячъ жителей. Нѣкоторые изъ нихъ далеко оставили за собою свои уѣздные города. На ряду съ этимъ, вокругъ всѣхъ почти большихъ центровъ образовались новыя поселенія, такъ называемые пригороды, по характеру населенія и по единству экономической жизни съ своимъ центромъ вполнѣ подходящія подъ понятіе городскихъ поселеній, но въ хозяйственномъ и административномъ отношеніяхъ отъ нихъ отдѣльныя.

Между тѣмъ благоустройство въ городахъ и поселеніяхъ городского типа прогрессируетъ далеко не съ той быстротой, съ какой растетъ ихъ населеніе и многообразныя потребности послѣдняго. Изъ 762 городовъ Европейской Россіи водопроводы,—необходимѣйшее условіе городского благоустройства,—имѣются лишь у 19% т. е. менѣе, чѣмъ у 1/5 общаго числа. Но и тамъ, гдѣ они устроены, ими по большей части обслуживается или не вся городская территорія, или, если и вся, то далеко не въ достаточной степени. Телефоны имѣются только у 18% городовъ Европейской Россіи; трамваи—у 5,5%; а канализація, безъ которой санитарныя условія городского поселенія едва ли можно признать нормальными, только у 3,5%; притомъ, у городовъ, имѣющихъ канализацію, послѣдняя проведена нерѣдко лишь въ часть владѣній.

Какъ результатъ такого положенія вещей, смертность въ русскихъ городахъ достигаетъ 28—30 и болѣе на тысячу челов. Астрахань за десятилѣтіе 1898—1907 дала 43, тогда

какъ нѣкоторые города Европы, въ которыхъ ранѣе смертность не уступала русской, довели ее до 15 (Христіанія—8,8). На всѣ городскія поселенія Европейской Россіи съ населеніемъ менѣе 18 милліоновъ имѣется лишь около 52 тысячъ больничныхъ мѣстъ, т. е. одно мѣсто на 290 городскихъ жителей, что при нашихъ санитарныхъ условіяхъ и частыхъ эпидеміяхъ представляется совершенно недостаточнымъ. На 1.050 тысячъ дѣтей школьнаго возраста въ городахъ Европейской Россіи открыто менѣе 8 тысячъ начальныхъ школъ. Не лучше, или немногимъ лучше обстоитъ дѣло и съ другими отраслями городского благоустройства. Помимо того, большинство существующихъ у насъ городскихъ учрежденій и предпріятій далеко не стоитъ на той высотѣ, на какой находятся они въ городахъ Западной Европы. Даже городскія учрежденія столицъ, напр. Петербургскій водопроводъ и больницы, не представляютъ въ этомъ отношеніи исключенія.

Усиливающійся съ каждымъ годомъ приливъ въ наши города постороннихъ, обыкновенно некультурныхъ элементовъ, вмѣстѣ съ чрезвычайнымъ разростаніемъ самихъ городовъ вноситъ въ ихъ жизнь серьезнѣйшія осложненія, и это обстоятельство придаетъ вопросу о развитіи городского благоустройства огромную важность съ государственной и общественной точки зрѣнія.

Подъ вліяніемъ вышеуказанныхъ обстоятельствъ и правительство вынуждено было заняться исправленіемъ дефектовъ дѣйствующаго Городового Положенія. Въ 1903 г. была произведена частичная реформа его, но распространилась она только на одинъ г. Петербургъ. Что причину отсталости и неблагоустройства нашихъ городовъ нужно искать въ ограниченности избирательнаго права, это признается оффиціально. Какъ говорится въ объяснительной запискѣ къ проекту положенія 1903 г., „составъ городскихъ избирателей, помимо недостаточности своей по сравненію съ численностью населенія, представляется крайне одностороннимъ: 93% ихъ принадлежатъ къ домовладѣльцамъ и 7% къ торгово-промышленному классу. Такимъ образомъ, избиратели, равно какъ и избираемые изъ среды ихъ гласные,

являются въ составѣ городского управленія представителями интересовъ по премуществу домовладѣльческаго и высшихъ слоевъ торгово-промышленнаго классовъ населенія; интересы же прочихъ разрядовъ столичныхъ обывателей остаются мало обезпеченными. Отсюда, конечно, проистекаетъ и то одностороннее отношеніе думы къ городскимъ дѣламъ, которое, какъ напримѣръ уклоненіе отъ обязательнаго введенія водомѣровъ, стремленіе понизить оцѣнку городскихъ недвижимостей и т. п., проявляется въ настойчивомъ проведеденіи узкихъ домовладѣльческихъ интересовъ въ ущербъ пользамъ и нуждамъ прочихъ классовъ городского населенія и вызывало, какъ указано выше, необходимость прямого воздѣйствія правительства на ходъ дѣлъ городского управленія, въ видахъ согласованія дѣйствій этого послѣдняго съ пользами и нуждами всего населенія. Съ другой стороны, такъ какъ избирателями состоятъ почти исключительно домовладѣльцы, то окраины города, менѣе заселенныя, чѣмъ центральныя части, но застроенныя мелкими постройками, имѣютъ, благодаря этому обстоятельству, большее по сравненію съ населеніемъ число избирателей, чѣмъ части центральныя; такимъ образомъ на выборахъ получаетъ преобладаніе сравнительно менѣе развитая часть столичнаго населенія".

Обновленіе состава городскихъ думъ вызывалось очевидной необходимостью.

„Улучшеніе состава городскихъ избирателей и оживленіе общественнаго участія къ хозяйственнымъ дѣламъ столицы",—говорится далѣе въ объяснительной запискѣ,—„можетъ быть достигнуто, очевидно, лишь расширеніемъ круга городскихъ избирателей съ такимъ расчетомъ, чтобы въ среду послѣднихъ введены было представители интересовъ всѣхъ главнѣйшихъ слоевъ городского населенія. Къ этой именно цѣли и направлено предположенное проектомъ привлеченіе къ участію въ городскихъ выборахъ, наряду съ владѣльцами недвижимыхъ имуществъ и содержателями торгово-промышленныхъ предпріятій, также и квартирохозяевъ. Мѣрою этою современный составъ городскихъ избирателей былъ бы обновленъ введеніемъ въ него новаго разряда лицъ,

въ средѣ которыхъ съ большимъ основаніемъ можно ожидать появленія дѣятелей, сознательно относящихся къ своимъ обязанностямъ, способныхъ, по образованію и роду занятій, стать выше узкихъ интересовъ отдѣльныхъ слоевъ населенія и оказать опытомъ и знаніями содѣйствіе къ направленію городского хозяйства на путь, обезпечивающій плодотворное его развитіе. Утвердительное разрѣшеніе этого вопроса явилось бы и послѣдовательнымъ развитіемъ стремленій нашего законодательства къ устраненію преобладанія въ городскомъ управленіи интересовъ отдѣльныхъ слоевъ и разрядовъ городскихъ обывателей. Городовое Положеніе 1870 года изъяло города изъ исключительнаго вѣдѣнія сословій купеческаго и мѣщанскаго, сдѣлавъ городское управленіе всесословнымъ, введеніе же въ составъ этого управленія квартирохозяевъ способствовало бы освобожденію его отъ преобладающаго вліянія, хотя и болѣе зажиточныхъ, но все же довольно узкихъ слоевъ городского населенія, открывъ доступъ къ завѣдыванію городскими дѣлами всѣмъ вообще разрядамъ городскихъ обывателей и обезпечивъ тѣмъ самымъ дѣятельное попеченіе городской думы объ интересахъ общаго благоустройства города и удовлетворенія потребностей всѣхъ вообще классовъ городского населенія".

Такимъ образомъ, квартиронаниматель долженъ былъ восполнить собою недостающій городской думѣ интеллигентный элементъ. Но, стремясь къ осуществленію этой цѣли и строя привлеченіе квартиронанимателя на почвѣ городскихъ сборовъ, законъ установилъ слишкомъ высокій квартирный цензъ.

Домъ, оцѣненный для взиманія городского сбора въ три тысячи рублей, представляетъ уже довольно видное имущество, такъ какъ дѣйствительная его стоимость въ нѣсколько разъ превосходитъ городскую оцѣнку. Еще болѣе высокій цензъ поставленъ для представителей торговли и промышленности. Достаточно сказать, что владѣлецъ аптеки, уплачивающій за помѣщеніе не болѣе 5000 руб., ведущій розничную, хотя бы и весьма значительную торговлю, заграничный экспортеръ, оборотъ котораго не превышаетъ трех-

сотъ тысячъ рублей; владѣлецъ бумаго-прядильной фабрики или рельсо-прокатнаго завода, на которыхъ работаетъ не болѣе двухсотъ рабочихъ и т. д., всѣ они лишены избирательныхъ правъ. То же самое слѣдуетъ сказать и о квартиронанимателяхъ. Платящій за квартиру менѣе 1050 рублей вообще не имѣетъ доступа къ избирательной урнѣ, такъ какъ избирательный цензъ начинается съ 1.080 р. безъ отопленія; а такъ какъ на отопленіе отчисляется 15%, то въ дѣйствительности этотъ центъ равняется 1.240 р. т. е. другими словами, чтобы попасть въ избиратели, нужно занимать квартиру съ платой выше 100 р. въ мѣсяцъ.

Неудивительно поэтому, что при такомъ цензѣ въ первый разрядъ на четырехлѣтіе съ 1904 года набралось всего 288 избирателей, на второе шестилѣтіе съ 1910 г. воспользовавшихся правомъ голоса по первому разряду оказалось 338. Во второмъ разрядѣ въ 1904 г. набралось 6.001, въ 1910 г. 13,339 избирателей по квартирному цензу. Между тѣмъ обложенныхъ налогомъ квартиръ въ Петербургѣ имѣется 69,521, а всѣхъ 150,361. Едва ли нужно доказывать, что избирательная система, при которой цѣлую третью часть думы въ 1904 г. на первое шестилѣтіе даютъ 287 человѣкъ, гдѣ на каждые 6 избирателей приходится одинъ гласный, гдѣ остальныя двѣ трети набираются также изъ довольно крупныхъ домовладѣльцевъ и еще болѣе крупныхъ комерсантовъ, не можетъ считаться удовлетворительной для города съ населеніемъ почти въ два милліона жителей, съ 35 милліоннымъ годовымъ бюджетомъ. Интересно отмѣтить, что даже теперь, послѣ расширенія круга избирателей, общее число ихъ все же оказывается значительно меньшимъ, чѣмъ было въ началѣ семидесятыхъ годовъ, хотя населеніе съ тѣхъ поръ выросло болѣе, чѣмъ вдвое...

Такимъ образомъ реформа 1903 г. открыла доступъ къ избирательнымъ урнамъ лишь людямъ довольно состоятельнымъ, слѣдовательно, опять, въ значительной мѣрѣ, тѣмъ же торгово-промышленнымъ слоямъ, которые и прежде заправляли городскими дѣлами. Широкіе слои интеллигенціи, а также весь рабочій классъ этимъ цензомъ устранены. Въ этомъ именно и лежитъ причина того, что участіе кварти-

рантовъ не внесло пока ожидаемаго улучшенія въ городскія дѣла.

Построенная шире эта система, конечно, дала-бы другіе результаты.

Что касается другого зла, которое тяготѣетъ надъ нашимъ самоуправленіемъ,—административной опеки, то оно осталось совершенно незатронутымъ реформой 1903 г. Такъ же, какъ и по положенію 1892 г., С.-Петербургскому градоначальнику предоставлено право останавливать исполненіе постановленій думы въ тѣхъ случаяхъ, когда онъ усмотритъ, что оно: 1) несогласно съ закономъ или состоялось съ нарушеніемъ круга вѣдомства, предѣловъ власти и порядка дѣйствій общественнаго управленія или 2) не соотвѣтствуетъ общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ, либо явно нарушаетъ интересы мѣстнаго населенія. Министръ внутреннихъ дѣлъ имѣетъ высшій надзоръ за правильностью и законностью дѣйствій общественнаго управленія и осуществляетъ его черезъ содѣйствіе особаго по дѣламъ г. С.-Петербурга присутствія и черезъ посредство градоначальника.

Въ бурный 1905 годъ, когда такъ близкими къ осуществленію казались надежды на обновленіе всей нашей государственной и общественной жизни, во многихъ городахъ были образованы городскими думами особыя комиссіи съ порученіемъ разработать проектъ новаго городового положенія. Въ виду скоро наступившей реакціи большинство этихъ комиссій умерло сами собой не доведя до конца своихъ работъ; въ печать проникли свѣдѣнія лишь о двухъ проектахъ, выработанныхъ комиссіей Петербургской Думы и совѣщаніемъ при Варшавскомъ магистратѣ. Что касается Государственной Думы, то ни первая, ни вторая не успѣли дойти до разсмотрѣнія вопроса о реформѣ городового положенія, вслѣдствіе преждевременнаго ихъ роспуска. Третья же Дума вообще отнеслась къ нему не сочувственно. Въ первую сессію ея фракціей народной свободы былъ внесенъ проектъ измѣненія городского избирательнаго закона, но комиссія, въ которую онъ былъ переданъ, такъ и не успѣла за цѣлыя 5 лѣтъ приступить къ его разсмотрѣнію не только по существу, но и по вопросу о желательности. Та же участь пости-

гла, и другое законодательное предположеніе, внесенное въ 1910 г. трудовой группой о введеніи всеобщаго избирательнаго права въ Петербургское Городское Самоуправленіе. Единственное, что было сдѣлано въ этомъ отношеніи,—это принятіе законопроекта о введеніи Городового Положенія въ Царствѣ Польскомъ, на которомъ мы и остановимся теперь.*).

Въ отношеніи выборовъ законопроектъ расширяетъ кругъ лицъ, могущихъ принимать участіе въ городскихъ дѣлахъ, вводя въ него всѣхъ владѣльцевъ недвиж. имуществъ въ предѣлахъ города и допуская къ участію въ городскихъ дѣлахъ квартирохозяевъ, платящихъ за квартиру не ниже 60 руб. въ годъ и вносящихъ въ пользу города добавочный къ госуд. кварт. налогу сборъ. Затѣмъ въ городскихъ выборахъ имѣютъ активное право участія женщины, владѣющія недвижимымъ имуществомъ, безъ права быть избранными, и священно и церковно-служители христіанскихъ исповѣданій по цензу владѣемаго ими недвижимаго имущества.

Для избранія гласныхъ избиратели раздѣляются на три куріи: первая изъ русскихъ, вторая изъ евреевъ и третья изъ поляковъ и остальныхъ обывателей. Для обезпеченія русскаго представительства въ городской думѣ первой куріи предоставляется избраніе одного гласнаго во всякомъ случаѣ, если въ составѣ ея не менѣе 5 избирателей. Для еврейской же куріи введено весьма существенное ограниченіе: въ тѣхъ городахъ, гдѣ евреевъ имѣется болѣе 50 процентовъ, имъ предоставляется избирать не болѣе 26 проц. общаго числа гласныхъ, а гдѣ менѣе 50 проц.—они избираютъ не болѣе 10 проц. гласныхъ. Изъ сказаннаго усматривается, что Дума, расширивъ нѣсколько кругъ избирателей, остановилась въ этомъ отношеніи на полпути, ибо центръ ея, по какимъ-то соображеніямъ не нашелъ возможнымъ предоставить пассивнаго избирательнаго права женщинамъ, лишилъ избирательныхъ правъ женщинъ-квартиронанимательницъ и допустилъ къ участію въ выборахъ не всѣхъ квартиронанимателей.

---

*) См. Городское Дѣло № 15—16 за 1912 г.

Представители оппозиціи возражали самымъ рѣшительнымъ образомъ противъ указанныхъ ограниченій и настаивали на представленіи избирательныхъ правъ всѣмъ квартиронанимателямъ безъ исключенія, въ томъ числѣ и женщинамъ, такъ какъ, по мнѣнію оппозиціи, защищаемое центромъ положеніе о представленіи избирательныхъ правъ только женщинамъ-домовладѣлицамъ и о лишеніи тѣхъ же правъ квартиронанимательницъ не имѣетъ подъ собою никакихъ основаній и представляется явно нелогичнымъ и несправедливымъ. Существеннымъ же, кореннымъ недостаткомъ настоящаго законопроекта, въ значительной степени умаляющимъ его благодѣтельное значеніе для края, является куріальная система выборовъ. Октябристы и націоналисты, поставивъ своей цѣлью оградить въ городскомъ самоуправленіи интересы русскаго меньшинства и создать въ Польшѣ, путемъ ограниченія правъ евреевъ, самоуправленіе польское, высказались за куріальную систему выборовъ. Польское коло въ лицѣ В. Ф. Яронскаго, заявило, что оно, борясь съ еврейскимъ засильемъ, присоединяется къ мнѣнію о необходимости установленія курій и голосуетъ за ограниченіе евреевъ въ городскомъ самоуправленіи. „Мы сознаемъ—говорилъ Яронскій,—что въ настоящій моментъ вводить самоуправленіе въ нашихъ городахъ, безъ ограниченія для евреевъ, было бы совершенно немыслимо“. Правые сначала предложили установить только двѣ куріи, первую изъ русскихъ, а вторую изъ остальныхъ обывателей. Объясненіемъ такого предложенія было слѣдующее заявленіе деп. Маркова: „Разъ г.г. полякамъ угодно было провалить нашу поправку о недопущеніи вреднаго іудейскаго элемента къ гор. самоуравленію; разъ они нашли полезнымъ участіе евреевъ въ городскомъ самоуправленіи польскихъ городовъ, то мы думаемъ, что намъ не слѣдуетъ соглашаться на образованіе особаго, новаго іудейскаго объединенія подъ видомъ іудейскихъ курій“. Представители оппозиціи, находя установленіе курій актомъ несправедливымъ, такъ какъ при куріальной системѣ полякамъ предоставляется господствующее положеніе даже въ такихъ городахъ, въ которыхъ количество еврейскаго населенія достигаетъ 85 проц., сѣющимъ только вражду между

отдѣльными народностями и вносящимъ въ дѣло городского самоуправленія политическую рознь, отнеслись къ куріальной системѣ самымъ отрицательнымъ образомъ. Конституціонно-демократическая и прогрессивная фракція предлагали „въ огражденіе интересовъ всѣхъ національностей, всѣхъ религій, всѣхъ слоевъ населенія городовъ губерній Царства Польскаго ввести, вмѣсто раздѣленія на куріи, пропорціональные выборы“. Трудовая и соціалъ-демократическая группы, полагая, что только при общемъ для всѣхъ жителей городовъ избирательномъ правѣ можно вполнѣ раціонально, правильно и справедливо обезпечить городское самоуправленіе, предлагали куріальную систему выборовъ отклонить и предоставить „право участія въ выборахъ гласныхъ совершеннолѣтнимъ лицамъ обоего пола, имѣющимъ жительство въ данномъ городѣ не менѣе года до начала выборовъ“.

Всѣ приведенные поправки были Думою отклонены и раздѣленіе избирателей на три куріи было принято безъ измѣненія.

Въ отношеніи устройства и порядка дѣйствія городского общественнаго управленія Гор. Пол. для городовъ губерній Царства Польскаго вводитъ слѣдующія новшества. Сравнительно съ Гор. Пол. 2 Іюня 1892 г. законопроектъ повышаетъ нѣсколько число гласныхъ въ составѣ думы, опредѣляя наименьшее въ 30 и наибольшее, для крупныхъ городовъ, въ 160. Предсѣдательствованіе въ думѣ возлагается не на президента города (гор. голову), а на особо избираемое думою на одинъ годъ лицо, утверждаемое въ должности правительственной властью. При этомъ предсѣдателями думы и его замѣстителями могутъ быть и евреи. Кругъ вѣдомства гор. думы опредѣленъ законопроектомъ въ предѣлахъ Городов. Полож. 1892 г. и лишь въ отношеніи порядка переложенія нѣкоторыхъ натуральныхъ повинностей домовладѣльцевъ въ денежныя содержитъ существенное измѣненіе—въ томъ смыслѣ, что предоставляетъ городской думѣ относить выполненіе нѣкоторыхъ натуральныхъ повинностей на особые сборы съ владѣльцевъ недвижимыхъ имуществъ безъ особаго соглашенія съ ними. Исполнительныя комиссіи сохраняются, при чемъ опредѣленно указывается,

что онѣ подчиняются управѣ и отъ нея получаютъ указанія по предметамъ своего вѣдомства. Предсѣдателемъ комиссіи состоитъ или одинъ изъ членовъ управы, по ея опредѣленію, или особо избранное думою лицо изъ числа лицъ, имѣющихъ право участія въ городскихъ выборахъ. Члены исполнительныхъ комиссій несутъ свои обязанности безвозмездно.

Въ отношеніи языка дѣлопроизводства городского управленія Дума установила въ качествѣ таковаго государственный—русскій языкъ, но, безъ особой въ томъ необходимости и вопреки уваженію къ польской культурѣ, свела употребленіе польскаго языка къ нулю, допустивъ его лишь въ незначительномъ размѣрѣ во внутреннемъ дѣлопроизводствѣ и въ словесныхъ объясненіяхъ.

Что касается городскихъ финансовъ, то законопроектъ, сохраняя нѣкоторые спеціалные мѣстные городскіе сборы, распространяетъ на польскіе города дѣйствующія во внутреннихъ губерніяхъ правила о городск. сборахъ и устанавливаетъ нѣкоторыя новыя. Прежде всего городскимъ думамъ предоставляется право увеличивать городской оцѣночный сборъ безпредѣльно, лишь бы только сборъ взимался въ одинаковомъ для всѣхъ имуществъ процентѣ къ исчисленному съ нихъ казенному налогу. Права этого, какъ извѣстно лишены наши городскія самоуправленія. Затѣмъ въ пользу городовъ устанавливается добавочный къ госуд. квартирному налогу сборъ, въ размѣрѣ отъ 50 до 200% казеннаго налога, и городамъ предоставляется право облагать пустопорожнія мѣста въ городахъ, для уничтоженія спекуляцій на нихъ и въ интересахъ городского строительства, не только по ихъ доходности но и по цѣнности.

Кромѣ того, городамъ предоставляестя право устанавливать особый сборъ съ прироста цѣнности тѣхъ недвижимыхъ имуществъ, цѣнность и доходность которыхъ увеличиваются, помимо участія въ томъ собственниковъ ихъ, отъ тѣхъ или иныхъ городскихъ предпріятій и сооруженій, что является у насъ серьезнымъ шагомъ къ улучшенію городскихъ финансовъ.

Объемъ правительственнаго надзора за дѣятельностью общественныхъ управленій городовъ Царства Польскаго су-

женъ въ законопроектѣ по сравненію съ Гор. Пол. 1892 г. и сохраненъ лишь въ отношеніи законности дѣйствій городского управленія, т. е. вводится тотъ порядокъ, который существовалъ у насъ раньше на основаніи Полож. 1870 г. Но вмѣстѣ съ тѣмъ законопроектъ устанавливаетъ и новыя мѣры къ возстановленію нарушеннаго порядка въ дѣлахъ городск. управленія. Законопроектомъ предоставляются слѣдующія полномочія правительственной власти: право принимать мѣры къ выполненію обязат. повинностей, если общественнымъ управленіемъ, несмотря на напоминанія, не будетъ сдѣлано соотвѣтственныхъ распоряженій по ихъ исполненію, и распускать думу до истеченія срока ея полномочій съ назначеніемъ новыхъ выборовъ. Противъ права правительства распускать городскую думу возражали представители оппозиціи, но большинство Государственной Думы съ мнѣніемъ ихъ не согласилось. Принятый Думой законопроектъ до сихъ поръ однако еще не разсмотрѣнъ Государственнымъ Совѣтомъ.

Литература.

Д. Багалѣй и Д. Миллеръ. Исторія г. Харькова за 250 лѣтъ его существованія. 2 т. 1905—1912 г. *Б. Веселовскій.* Календарь-справочникъ городского дѣятеля на 1912 г. *Головачевъ.* Десять лѣтъ реформъ 1861—1871 г. 1872 г. *Города Россіи въ 1904 г.* изд. Ц. Ст. К. *Городовое Положеніе 1892 г. А. Градовскій.* Начала русскаго государственнаго права. Ч. III. Органы мѣстнаго самоуправленія. *И. Дитятинъ.* Статья по исторіи русскаго права (о дореформенномъ городѣ). 1896 г. *Его же*— Устройство и Управленіе городовъ въ Россіи. 2 т. 1875 г. *Джаншіевъ.* Къ 25-ти лѣтію реформы Городского самоуправленія. Руск. Вѣд. № 235 за 1895 г. *Жалованная Грамота на права и выгоды городамъ Россійской Имперіи 1885 г. Записка И. Р. Т. О-ва объ организаціи городского благоустройства въ С.-Петербургѣ,* 1911 г. *А. Кизеветтеръ.* Городовое положеніе Екатерины II. 1909 г. *Его же*—Мѣстное самоуправленіе въ Россіи IX—XIX ст. 1910 г. *Матеріалы, ошносящіеся до новаго общественнаго устройства въ городахъ Имперіи.* 6 т. 1877—83 г.г. *А. Михайловскій.* Реформа городского самоуправленія въ Россіи. 1908 г. *А. Немировскій.* Реформа городского самоуправленія. 1911 г. *А. Плошинскій.* Городское или среднее сословіе русскаго народа въ его историческомъ развитіи отъ начала Руси до новѣйшихъ временъ. 1852 г. *Н. Ренненкампфъ.* Публичныя лекціи о новомъ Городовомъ Положеніи 1876 г. *Н. Рожковъ.* Городъ и деревня въ русской исторіи. 1904 г. *Д. Семеновъ.* Городское самоуправленіе. 1901. *В. Семеновъ-Тянь-Шанскій.* Городъ и деревня въ Европ. Россіи. 1910 г. *Н. Строевъ.* Московскій съѣздъ земскихъ и городскихъ дѣятелей 1906 г. *Г. Шрейдеръ.* Наше городское общественное управленіе. т. I. 1902 г.

Журналъ *Городское Дѣло,* изд. съ 1909 г.

Земская реформа.

ГЛАВА I.

XVII вѣкъ объявилъ войну реформамъ XVI-го столѣтія, сведя на нѣтъ идею мѣстнаго самоуправленія и выборныхъ должностей. Административная система не только была системой централизаціи и государственной опеки; не только сковывала всякое проявленіе общественной самодѣятельности и иниціативы, но еще и являлась сословной системой, управленіемъ привиллегированнаго дворянства надъ тяглыми мужиками. Коронные чиновники-воеводы вытѣснили выборныхъ людей XVI вѣка и фактически сдѣлались безконтрольными начальниками областей и уѣздовъ. Въ видахъ обороны отъ внѣшнихъ враговъ и для удобства защиты отдѣльные уѣзды были объединены въ военные округа или разряды. Во главѣ каждаго такого разряда стоялъ разрядной воевода. Помѣщики, жившіе въ этихъ округахъ, должны были поставлять конныя ополченія и сами являться для защиты населенной ими окраины. Долгое время думали, что знаменитыя петровскія губерніи были какой-то крутой, насильственной реформой, навязанной извнѣ русской жизни, и не имѣющей никакихъ корней въ ея прошломъ, на самомъ же дѣлѣ онѣ представляли не что иное, какъ плоть отъ плоти вышеупомянутыхъ военныхъ округовъ, которые по справедливости могутъ быть названы ихъ родоначальниками.

Въ 1708 году Петромъ было создано восемъ губерній, а къ концу царствованья число ихъ дошло до двѣнадцати. Губерніи раздѣлялись на провинціи, провинціи на уѣзды. Все управленіе губерніей находилось въ рукахъ коронныхъ чиновниковъ, — мѣстное общество не принимало въ немъ никакого участія. Такимъ образомъ петровская губернія,

какъ и прежній военный округъ, являлась не мѣстной самоуправляющейся единицей, а лишь частью административнаго механизма, главной функціей котораго была организація арміи и отысканіе финансовъ на ея содержаніе. Это и составляло главную задачу губернаторовъ, поставленныхъ во главѣ каждой губерніи. При Петрѣ впервые создалась регулярная армія, но и эта реформа не знаменовала еще окончательнаго разрыва со стариной. Всю армію Петръ раздѣлилъ на нѣсколько частей и разбросалъ ихъ по отдѣльнымъ губерніямъ на подобіе дореформенныхъ ополченій, приписанныхъ къ опредѣленнымъ военнымъ округамъ. Армія и флотъ требовали очень большихъ расходовъ и Петру пришлось обложить населеніе новыми налогами, за сборомъ которыхъ наблюдалъ губернаторъ. Народное образованіе, больницы, благотворительность и полиція также находятся въ вѣденіи губернатора. Съ цѣлью уменьшенія судебной волокиты, отъ которой такъ страдалъ старый порядокъ, Петромъ были созданы мѣстные суду, а для ограниченья единоличнаго управленія губернаторовъ—выборныя должности, ландраты. Ландратскія коллегіи были перенесены Петромъ изъ Остзейскихъ провинцій. Въ каждой губерніи выбирался совѣтъ ландратовъ, которые вмѣстѣ съ губернаторомъ обсуждали и рѣшали общегубернскія дѣла. То или другое рѣшенье принималось большинствомъ голосовъ, при чемъ долженъ былъ подчиняться этому большинству и губернаторъ; послѣдній въ совѣтѣ ландратовъ былъ только предсѣдателемъ и пользовался лишь преимуществомъ двухъ голосовъ; „и губернаторъ между ними не яко властитель, но яко президентъ“. При губернаторѣ состояли еще ландрихтеры, совмѣщавшіе въ себѣ судебную и административную должности и, наконецъ, чисто административныя функціи исполняли оберъ-комендантъ и комендантъ, которые назначались только въ важнѣйшіе города, и по типу своему близко подходили къ воеводѣ.

Новая система управленія носила узко-сословный характеръ; кастовый принципъ былъ выраженъ здѣсь еще рѣзче, чѣмъ въ выборныхъ земскихъ должностяхъ до-петровскаго времени. Правда, избные старосты также избирались

изъ дворянъ, но зато право участія въ выборахъ распространялось на всѣ сословія; въ ландраты же могли попасть только дворяне, избранные только дворянскими голосами. Учрежденьемъ ландратскихъ коллегій Петръ впервые ввелъ въ законодательство въ высшей степени важный и интересный принципъ уравненія правъ коронныхъ чиновниковъ и выборныхъ земскихъ людей; впрочемъ, кругъ этихъ выборныхъ былъ ограниченъ однимъ только дворянскимъ сословіемъ. Ниже мы увидимъ, почему петровскій указъ о выборности ландратовъ не могъ воплотиться въ жизнь и такъ и остался реформой на бумагѣ, а пока вернемся къ законодательной дѣятельности Петра и прежде всего отмѣтимъ тѣ измѣненія, которыя въ короткое время претерпѣли ландратскія коллегіи. Въ первоначальномъ указѣ Петра ни слова не говорилось о выборности ландратовъ и всѣ эти мѣста были получены по назначенью мѣстнымъ дворянствомъ. 9 мѣсяцевъ спустя вышелъ новый указъ, которымъ ландраты изъ должности по назначенью превращались въ должность по выбору. Архивными изысканіями Богославскому удалось установить, что на дѣлѣ принципъ выборности такъ и не былъ примѣненъ къ мѣстамъ ландратовъ. Занятыя раньше по назначенью, они и дальше замѣщались въ томъ же порядкѣ; законъ о выборахъ остался для нихъ мертвой буквой. Въ непродолжительномъ времени по утвержденіи ландратскихъ коллегій Петръ вноситъ еще новое измѣненье въ должность ландрата. Губерніи раздѣляются на болѣе мелкія административныя единицы, называемыя долями, и ландраты дѣлаются начальниками этихъ долей. Они должны были собирать подати и нести другія административныя обязанности. Совѣтъ ландратовъ былъ упраздненъ. Теперь при губернаторѣ оставалось постоянно только по два ландрата: они должны были пріѣзжать по очереди на опредѣленный срокъ, отъ 1 до 2 мѣсяцевъ, и составляли малый комитетъ изъ очередныхъ ландратовъ; кромѣ того ежегодно съѣзжались со своими отчетами всѣ ландраты губерніи на временный ландратскій съѣздъ. Оставаясь выборными по закону, ландраты фактически превратились въ чиновниковъ, назначаемыхъ губернаторомъ и подчиненныхъ ему. Черезъ

два года послѣ созданія ландратскихъ коллегій Петръ новымъ указомъ отмѣнилъ выборы ландратовъ и свелъ эту должность на степень синекуры. Сенату предписывалось назначать въ ландраты офицеровъ, вышедшихъ въ отставку за старостью и за ранами, особенно тѣхъ, которые не имѣютъ за собой никакихъ земель. Этимъ наказомъ уничтожалась и другая черта ландратуры — принадлежность ландратовъ къ мѣстному дворянству, третья же черта—ограниченье губернаторской власти, никогда не осуществлялась фактически. Съ 1719 г. Петръ предпринялъ новую реформу, которая привела къ еще большей бюрократизаціи страны и централизаціи административной системы. Ландратскія коллегіи были уничтожены, а взамѣнъ ихъ въ центрѣ введены центральныя коллегіи. Губерніи раздѣлены на провинціи, провинціи на дистрикты. Во главѣ провинцій и дистриктовъ поставлены коронные чиновники, назначаеные изъ центра и подчиненные только центру. Такимъ образомъ Петромъ былъ осуществленъ типъ полицейскаго государства и передъ бюрократіей поставлены самыя широкія задачи: не только правосудіе и безопасность жителей, но и образованіе, благотворительность, медицина, поощренье торговли и промышленности,—все это возлагалось на обязанность администраціи. Такая задача въ виду ея сложности и разнообразія оказалась совсѣмъ не по плечу полицейско-приказному строю. Это началъ понимать и самъ Петръ, и съ 1724 г. онъ учреждаетъ новую выборную должность земскаго комиссара для сбора новаго налога—подушной подати. Земскій комиссаръ выбирался мѣстнымъ дворянскимъ обществомъ срокомъ на 1 годъ, былъ отвѣтственъ передъ своими избирателями и даже подлежалъ суду за упущенія по службѣ. Но скоро и эта должность утратила свою независимость отъ коронной администраціи и всецѣло подчинилась ея вліянію. Земскій комиссаръ все больше и больше подпадалъ подъ власть полковника, которому онъ передавалъ подушный сборъ на содержанье полка. Понемногу отвѣтственность передъ избирателями стушевывается и отходитъ на задній планъ, полковникъ становится главнымъ и непосредственнымъ начальствомъ земскаго комиссара.

Попытки Петра насадить бюрократически приказный строй, регламентировать и упорядочить русскую жизнь, подчинивъ окраины крѣпкой центральной власти, потерпѣли крушенье. Недостатки контроля и отчетности, при полной безгласности мѣстнаго населенія, не могли исправить и учрежденныя должности фискаловъ, главная обязанность которыхъ состояла въ томъ, чтобы за всѣмъ подсматривать тайно и явно. Самъ Петръ говорилъ, что „чинъ фискальскій зѣло тяжолъ и ненавидимъ", и тѣмъ не менѣе онъ считалъ необходимымъ создать этотъ чинъ для огражденія частныхъ лицъ и интересовъ правительства отъ произвола должностныхъ людей. Напрасно Петръ писалъ инструкціи и указу, грозилъ жестокимъ наказаньемъ з „богопротивное лакомство", за хищничество и взятки,—злоупотребленія не прекращались. И вотъ, не будучи въ состояніи дисциплинировать администранію и справиться съ многочисленными правонарушеніями, допускаемыми чиновниками на каждомъ шагу, Петръ, какъ мы видѣли, обращается къ мѣстному самоуправленію, но и тутъ его реформы терпятъ неудачу. Мѣстное самоуправленье Петра было построено на узко-сословномъ началѣ: участвовать въ выборахъ могли только дворяне, остальныя сословья по прежнему оставались закрѣпощенными разными видами государственнаго тягла. Но не было свободно и привеллигированное сословье—дворянство. Раскассированное по своимъ полкамъ, оторванное отъ родныхъ мѣстъ, служилое дворянство при всемъ желаньи не могло принимать участія въ выборахъ. Впрочемъ, и тѣ изъ дворянъ, что жили въ своихъ помѣстьяхъ, часто тоже не выбирали и не предлагали себя въ кандидаты. Это объяснялось, какъ тяжелой отвѣтственностью, такъ и деспотизмомъ коронныхъ чиновниковъ, стремившихся изъ выборныхъ создать себѣ подчиненныхъ. „Только раскрѣпощеніе общества и взаимное сближеніе сословій могло бы оживить самодѣятельность русской провинціи" говорилъ Кизеветтеръ. Но соціальныя условія петровской Россіи были слишкомъ неподходящи для такой широкой реформы.

„Не успѣлъ Петръ Великій закрыть глазъ, какъ почти все сдѣланное имъ подверглось ломкѣ", говоритъ Градов-

скій, — „Какъ ни выгодно было умноженье правителей и канцелярій, для интересовъ этихъ лицъ и мѣстъ, но строгія формы отчетности, отвѣтственности и надзора, установленныя Преобразователемъ, были не по душѣ служилымъ людямъ, привыкшимъ къ безформенности прежняго воеводскаго управленія". Уже лѣтомъ 1726 года верховный тайный совѣтъ рѣшилъ возстановить безконтрольную власть воеводы, разсуждая, что прежнее управленіе однимъ человѣкомъ безъ жалованья было лучше, и люди были довольны. Многія изъ реформъ Петра были упрощены, во многомъ вернулись къ старымъ формамъ управленія. Но трудно было бы во всѣхъ этихъ перемѣнахъ искахъ какой-нибудь системы.

Принципъ обязательной военной службы для дворянъ по смерти Петра проводится все менѣе строго, дворянство, преимущественно, низшее, не имѣвшее шансовъ на служебные успѣхи, постепенно осѣдаетъ на мѣстахъ и входитъ въ составъ мѣстнаго общества. Вмѣстѣ съ другими жителями, мелкопомѣстному и среднепомѣстному дворянству приходилось терпѣть отъ произвола администраціи: ихъ деревни раззорялись военнымъ постоемъ, они страдали отъ медлительности правосудія или его нарушенія, отъ воровства и разбоевъ, отъ всевозможныхъ поборовъ администраціи. Такъ понемногу къ концу XVIII столѣтья изъ дворянъ, жившихъ по ихъ усадьбамъ образовался тотъ элементъ, котораго такъ не хватало Петру для осуществленія идей дворянскаго самоуправленья на мѣстахъ. Злоупотребленья администраціи и недовольство населенья заставили Екатерину II-ую обратить вниманье на эту сторону русской жизни. Исходя изъ мысли, что цѣлое не можетъ быть хорошо, если отдѣльныя части будутъ не въ исправности, Екатерина назначаетъ короннымъ чиновникамъ жалованье, пишетъ наставленья губернаторамъ, наконецъ, въ 1766 году издаетъ манифестъ объ избраніи въ комиссію депутатовъ отъ всѣхъ мѣстностей и должностей для обсужденія мѣстныхъ нуждъ. Дворяне (гдѣ они были) высылали отъ каждаго уѣзда по депутату; городскіе обыватели по одному отъ города; прочія сословія и званія по одному отъ своей провинціи. Выборы депутатовъ и врученье имъ наказовъ происходило подъ руководствомъ выборнаго

предводителя для дворянскихъ обществъ и выборнаго головы для городскихъ. Наказы, данныя мѣстными обществами своимъ депутатамъ, и рѣчи этихъ депутатовъ являются въ высшей степени цѣннымъ матеріаломъ для ознакомленія съ самосознаніемъ русскаго общества во второй половинѣ XVIII столѣтія. Всѣ наказы носятъ рѣзко выраженный сословный характеръ. Такъ, дворянство хочетъ быть „корпусомъ“ и проситъ, чтобы права и преимущества, дворянству сродныя и принадлежащія, съ точностью изъяснены были, и чтобы твердое положеніе сдѣлано было, кому нынѣ тѣми правами и преимуществами пользоваться. Въ наказахъ говорится также о правѣ дворянскихъ обществъ на участіе въ мѣстномъ управленіи, въ которомъ дворянство должно играть руководящую роль; право контроля выборныхъ должностныхъ лицъ также должно принадлежать дворянскимъ обществамъ. Боровскій наказъ требуетъ, чтобы дозволено было дворянамъ черезъ каждые два года собираться на съѣздъ и „на ономъ разсуждать и разсматривать, все ли въ уѣздѣ въ силѣ законовъ исполняется, и не бываетъ ли кому отъ судебныхъ лицъ и прочихъ мѣстъ утѣсненія, и о томъ подавать жалобы въ сенатъ“. Аналогичныя заявленія были сдѣланы и депутатами отъ городовъ. Словомъ, во всѣхъ наказахъ высказывалась вполнѣ опредѣленная мысль о необходимости образованія мѣстнаго самоуправленія съ участіемъ общественныхъ силъ и объ ограниченіи широкихъ полномочій коронныхъ чиновниковъ.

Если реформы Петра, несмотря на отдѣльныя попытки вызвать общество къ проявленію самодѣятельности, въ общемъ сводились къ централизаціи и насажденію бюрократизма, то, наоборотъ, реформы Екатерины были направлены на децентрализацію власти и созданіе мѣстнаго общественнаго управленія, съ которымъ приходилось раздѣлять свою власть короннымъ чиновникамъ: „Учрежденіе о губерніяхъ Екатерины II нельзя не назвать основнымъ законодательствомъ по нашему мѣстному управленію“, говоритъ Градовскій. Губернскія и уѣздныя установленія Екатерины оставались въ силѣ въ главныхъ своихъ чертахъ вплоть до реформы 1864 года, когда введены были земскія и новыя городскія учреж-

денія. Первая часть Учрежденія о губерніяхъ подъ заглавіемъ: „Учрежденія для управленія Губерній Всероссійскія Имперіи“, была издана 7 ноября 1775 года, а вторая часть 4 января 1780 года. Наиболѣе важныя реформы были изложены въ первой части, во второй же части слѣдуетъ только отмѣтить учрежденія верхняго и нижняго надворныхъ судовъ. Во введеніи къ Учрежденію императрица говоритъ о мотивахъ, изъ-за которыхъ она рѣшила приступить къ реформамъ въ области мѣстныхъ установленій. „По великой обширности нѣкоторыхъ губерній, оныя недостаточно снабжены, какъ правительствами, такъ и надобными для управленья людьми“. Кромѣ того Екатерина указываетъ на смѣшеніе дѣлъ „всякаго рода и званія“ въ однихъ и тѣхъ же учрежденіяхъ. Имперія дѣлится Учрежденіемъ о губерніяхъ на крупныя мѣстныя единицы—губерніи, а тѣ въ свою очередь на болѣе мелкія—уѣзды. Учрежденіе касается также городовъ и посадовъ; Екатерина хотѣла дать особый уставъ и крестьянству, но не успѣла этого сдѣлать, такъ что волости и сельскія общества не затрагиваются законодательствомъ Екатерины. Размѣры губерніи и уѣзда опредѣляются народонаселеніемъ: численность его должна быть отъ 300 до 400 тысячъ душъ въ губерніи, и отъ 20.000 до 30.000 душъ въ уѣздѣ. Высшей административной властью въ губерніи является государевъ намѣстникъ, или генералъ-губернаторъ. Учрежденіе о губерніяхъ отдѣляетъ власть судебную отъ власти административной. Такъ, въ ст. 81 говорится о компетенціи намѣстника слѣдующее: „строгое и точное взысканіе чинить со всѣхъ ему подчиненныхъ мѣстъ и людей о исполненіи законовъ и опредѣленнаго ихъ званія и должностей, но безъ суда да не накажетъ никого“. Однако ст. 85 оставляетъ за намѣстникомъ право контроля судебныхъ мѣстъ. Генералъ-губернаторъ имѣетъ право вступиться за всякаго „кого по дѣламъ волочатъ, и принуждать судебныя мѣста своего намѣстничества рѣшить такое-то дѣло, но отнюдь не мѣшается въ производство онаго“. Какъ начальникъ мѣстной полиціи, онъ можетъ „пресѣкать всякаго рода злоупотребленія“. Кромѣ того намѣстникъ имѣетъ право на извѣстное участіе въ законодательной работѣ: онъ можетъ созвать губернскія

палаты и съ ними разсматривать и критиковать изданные законы или вносить къ нимъ поправки. Петровскія коллегіи уничтожаются въ столицѣ и переносятся въ губерніи въ видѣ губернскихъ палатъ и другихъ установленій, таковы: казенная палата, уголовная, гражданская. Мѣстныя учрежденія дѣлятся: на губернскія палаты, о которыхъ мы только что упоминали, и на учрежденія уѣздныя. Какъ тѣ, такъ и другія строго проводятъ принципъ раздѣленія администраціи и суда, какъ тѣ, такъ и другія являются учрежденіями коллегіальными. Не смотря на это сходство, губернскія и уѣздныя учрежденія довольно рѣзко отличались другъ отъ друга. Въ палатахъ засѣдали только коронные чиновники, въ уѣздныхъ учрежденіяхъ были выборные; палаты были построены на принципѣ всесословности, уѣздные суды всѣ были сословными: уѣздный судъ былъ судомъ дворянскимъ и разбиралъ преступленія и иски лицъ дворянскаго званія; засѣдали въ немъ только дворяне; магистратъ былъ судомъ купеческимъ, нижняя земская расправа—судомъ для однодворцевъ и свободныхъ крестьянъ. Законодательство Екатерины II, являясь прежде всего законодательствомъ сословнымъ, на ряду съ этимъ затрагивало и принципъ совмѣстной дѣятельности различныхъ сословій; таковы—нижній земскій судъ (коллегіальное присутствіе съ административно-полицейскими функціями) и совѣстный судъ, гдѣ присутствовали представители всѣхъ классовъ мѣстнаго общества. Но эти представители отъ сословій: дворянъ, купцовъ и свободныхъ крестьянъ не собирались совмѣстно, а засѣдали по очереди вмѣстѣ съ предсѣдателемъ и рѣшали только дѣла своего сословія. Совѣстный судъ интересенъ, какъ попытка обезпечить личную неприкосновенность гражданъ. Въ совѣстный судъ могъ обращаться всякій, „кто содержится въ тюрьмѣ болѣе 3 дней, и въ тѣ три дня ему не объявлено, за что онъ содержится въ тюрьмѣ, или онъ въ тѣ 3 дня не допрашиванъ“. По полученіи прошенія совѣстный судъ долженъ былъ, не выходя изъ присутствія послать повелѣніе объ освобожденіи. Но эта статья, написанная подъ вліяніемъ англійскаго Habeas Corpus совершенно не привилась на русской почвѣ. Совѣстные суды за недостаткомъ дѣлъ съ

1828 года подверглись уничтоженію. Для завѣдыванія мѣстнымъ благоустройствомъ законодательство Екатерины создало „Приказъ общественнаго призрѣнія“; на обязанности этого учрежденія лежали задачи просвѣщенія и филантропія. Это учрежденіе было также всесословнымъ. Дворянство было признано мѣстнымъ обществомъ—корпораціей, причемъ территоріальными предѣлами этого общества были признаны границы губерніи. Дворянство каждой губерніи пользовалось правами юридическаго лица. Къ этимъ правамъ относятся: право участія въ дворянской кассѣ, образованной добровольными вкладами, право имѣть для своихъ собраній особый домъ, свою печать, секретаря и архивъ, право защищаться на судѣ черезъ повѣреннаго отъ общества. Какъ юридическое лицо, дрорянство получило право и періодическихъ собраній; съ разрѣшенія губернатора или генералъ-губернатора дворянство получило право пріѣзжать каждые 3 года въ губернскій городъ на съѣздъ. Дворянство выбирало изъ своей среды: губернскаго и уѣзднаго предводителей дворянства, секретаря дворянства, десять засѣдателей верхняго земскаго суда, двухъ засѣдателей совѣстнаго суда, уѣзднаго судью и засѣдателей, земскаго исправника и засѣдателей нижняго земскаго суда. Дворянству могли быть предложены правительствомъ на обсужденье различные вопросы по поводу которыхъ дворянство должно было представить свое заключеніе или по соглашенію принять какую-нибудь мѣру. Дворянству же было предоставлено право ходатайствовать передъ генералъ-губернаторомъ и губернаторомъ, а также подавать жалобы сенату и Императорскому Величеству. Раздѣливъ имперію на губерніи и уѣзды, поставивъ во главѣ губерніи намѣстника и давъ ей мѣстное самоуправленіе, гдѣ засѣдали на ряду съ коронными чиновниками и мѣстные выборные люди, Екатерина стремилась провести принципъ децентрализаціи власти и насаждать отдѣльныя самоуправляющіяся административныя единицы на мѣстахъ. Кромѣ того, отдавая дань сословнымъ притязаніямъ привиллегированныхъ классовъ, Екатерина неоднократно пыталась ввести въ законодательство принципъ равнаго участія въ мѣстномъ управленіи представителей отъ всѣхъ свободныхъ сословій—прин-

ципъ всесословности. Но мѣстное самоуправленіе временъ Екатерины постигла та же участь, какой подверглись петровскіе ландраты и земскіе комиссары. И не только въ соціальныхъ условіяхъ, въ которыхъ жило тогда русское общество, но и въ самихъ реформахъ Екатерины, въ ихъ сущности, слѣдуетъ искать причины ихъ неудачъ.

Вмѣсто того, чтобы подчинить администрацію контролю мѣстныхъ выборныхъ органовъ, Учрежденіе о губерніяхъ, наоборотъ, предоставляетъ привыкшей къ власти и произволу бюрократіи право контроля и руководства надъ молодыми, вновь созданными учрежденіями. Такъ, выборные уѣздные органы были подчинены губернскимъ инстанціямъ, построеннымъ на чисто бюрократическомъ началѣ, а эти въ свою очередь находились въ зависимости отъ власти и личнаго усмотрѣнія намѣстника. Другимъ факторомъ, чинившимъ препятствія къ проявленію свободной общественной инициативы, были соціальныя и экономическія условія страны. Всѣ реформы Екатерины, всѣ созданныя ею учрежденія оставались изолированы отъ главной массы русскаго поселенья конца XVIII ст., отъ многомилліоннаго крестьянства, скованнаго и обезличеннаго ярмомъ крѣпостного права. Трудно было примирить свободное мѣстное самоуправленіе и человѣческое рабство, законность и беззаконіе, сближеніе сословій и полнѣйшую изоляцію самаго многочисленнаго класса—крестьянства. Примиренье не состоялось, и восторжествовалъ произволъ. Только съ уничтоженіемъ крѣпостного права могла быть разрѣшена болѣе или менѣе удовлетворительно задача созданья у насъ мѣстнаго самоуправленія. Это было достигнуто лишь во второй половинѣ XIX столѣтія.

ГЛАВА II.

Съ восшествіемъ на престолъ Александра II все русское общество вздохнуло свободнѣй и легче, предчувствуя, что наступаетъ конецъ военно-деспотическому режиму съ грубымъ своеволіемъ администраціи, съ подавленьемъ всякой свободной мысли и слова, съ позорнымъ ярмомъ крѣпостного

права, тяготѣвшимъ надъ многомилліоннымъ крестьянствомъ. Послѣ неудачъ Крымской войны, обнаружившей полную непригодность показной военной системы, съ ея чудовищными хищеньями, съ тупостью и невѣжествомъ начальства, послѣ гибели флота и Севастопольскаго разгрома, мысль о необходимости коренныхъ реформъ овладѣла широкими кругами русскаго общества. Добровольный изгнанникъ, покинувшій Россію изъ-за любви къ своему народу, Александръ Ивановичъ Герценъ написалъ изъ Лондона горячее письмо Александру II. „Государь!“ писалъ онъ, „Дайте свободу русскому слову. Уму нашему тѣсно, мысль наша отравляетъ нашу грудь, она стонетъ въ цензурныхъ колодкахъ. Дайте намъ вольную рѣчь... Намъ есть, что сказать міру. Дайте землю крестьянамъ—она и такъ имъ принадлежитъ. Смойте съ Россіи позорное пятно крѣпостного состоянія, залечите синіе рубцы на спинѣ нашихъ братьевъ“.

К. С. Аксаковъ подалъ государю записку о необходимости свободы печати и созванія земскаго собора. Блестящій анализъ прошедшаго царствованія и всей системы управленія, приведшей къ Крымской войнѣ, былъ сдѣланъ Грановскимъ въ его запискѣ. Къ этому же времени нарождается за рубежомъ свободная русская литература: „Полярная Звѣзда“ и „Колоколъ“, издаваемые Герценомъ въ Лондонѣ, „Свободное слово“ въ Берлинѣ и друг.

Въ 1857 г. по рескрипту Александра II, явившемуся отвѣтомъ на адресъ дворянъ Ковенской, Виленской и Гродненской губерній, въ каждой изъ этихъ губерній учреждаются губернскіе комитеты для составленія подробнаго проекта объ устройствѣ и улучшеніи быта помѣщичьихъ крестьянъ, Губернскіе комитеты состояли изъ выборныхъ дворянъ-помѣщиковъ, по одному отъ уѣзда и двухъ дворянъ по назначенію губернатора. Вскорѣ открылись такіе же комитеты и въ другихъ губерніяхъ. Постановленія губернскихъ комитетовъ шли въ большинствѣ случаевъ значительно дальше тѣхъ предѣловъ, которые были намѣчены правительствомъ для ихъ обсужденія. Комитетамъ были даже разосланы вопросы, разсмотрѣніемъ которыхъ они и должны были ограничиться. Въ постановленіи тверского губернскаго

комитета говорится, что одна отмѣна крѣпостного права, проведенная въ чистомъ видѣ, оставивъ все прежнее по старому, не будетъ уничтоженіемъ крѣпостного права, а только передачей его изъ рукъ помѣщиковъ въ руки чиновниковъ. Въ своей запискѣ предсѣдатель тверского губернскаго комитета, Унковскій, ярко и талантливо изобразилъ дореформенную крѣпостническую Россію съ ея поселеньемъ, подавленнымъ произволомъ и администраціей, не признававшей въ своемъ управленіи ни закона, ни системы. Россія молчала, мирясь съ торжествомъ произвола. Молчали крѣпостные крестьяне, не имѣя иного выхода, кромѣ возстанія, молчали помѣщики и чиновники, заинтересованные каждый по своему въ сокрытіи истиннаго положенія вещей. Администрація проникала всюду со своей опекой и накладывала свою руку на самыя мельчайшія проявленія общественной жизни. Вся система управленья, по выраженію Унковскаго, представляла собой „систему злоупотребленій, возведенную на степень государственнаго устройства“. Записка кончается перечисленіемъ тѣхъ преобразованій, безъ которыхъ крестьянская реформа должна превратиться въ пустую фикцію; необходимы: гласность, строгое раздѣленіе властей, учрежденіе независимаго суда, отвѣтственность должностныхъ лицъ передъ судомъ и общественное самоуправленіе, наконецъ, уничтоженіе всѣхъ привиллегій.

Мысли, выраженныя Унковскимъ, раздѣлялись и другими представителями дворянской оппозиціи. Рязанскій депутатъ Кошелевъ находилъ, что у насъ улучшеніе внутренняго управленія возможно только при условіи передачи его, въ возможныхъ предѣлахъ, мѣстной общественной дѣятельности, при чемъ эта дѣятельность не должна быть заключена въ тѣсный кругъ сословій.

Въ 1859 г. депутаты губернскихъ комитетовъ были вызваны въ Петербургъ (по 2 члена отъ каждаго комитета) для участія въ работахъ Редакціонной Комиссіи. Главный Комитетъ не счелъ возможнымъ дать депутатамъ хотя бы правосовѣщательнаго голоса и свелъ ихъ просто на степень экспертовъ по предуказаннымъ вопросамъ. Такое ограниченье ихъ компетенціи вызвало среди съѣхавшихся депутатовъ все-

общее неудовольствіе. Они обратились съ письмомъ къ предсѣдателю Главнаго Комитета, ген.-адъют. Ростовцеву, съ просьбой о разрѣшеніи устраивать общія собранія; разрѣшенье имъ было дано, но съ тѣмъ, чтобы собранія эти не носили оффиціальнаго характера. Согласное въ главныхъ чертахъ съ проэктомъ освобожденія крестьянъ, большинство депутатовъ стало въ оппозицію по отношенію къ Редакціонной Комиссіи, когда вопросъ коснулся административной реформы: уѣзднаго управленія, полиціи, суда.

Дворянскимъ депутатамъ такъ и не удалось выйти изъ роли экспертовъ и принять болѣе дѣятельное участіе въ работахъ Редакціонной Комиссіи. Получивъ нужныя свѣдѣнія, министръ внутреннихъ дѣлъ поспѣшилъ извѣстить ихъ, что ихъ дальнѣйшее пребываніе въ Петербургѣ необязательно. Лишенные права совѣщательнаго голоса, депутаты рѣшили изложить свои взгляды въ запискахъ и всеподданнѣйшихъ адресахъ, чтобы хоть этимъ путемъ повліять на работы Редакціонной Комиссіи.

Представитель консервативной оппозиціи, симбирскій депутатъ Шидловскій, обратился къ государю съ письмомъ. „Удостой призвать, Государь, къ подножію Престола Твоего нарочито избранныхъ представителей отъ дворянства и кончи, подъ личнымъ Твоимъ, Государь, предсѣдательствомъ, дѣло, которое составитъ славу царствованія Твоего“, писалъ онъ. „Вотъ какія мысли бродятъ въ головѣ этихъ господъ“,— надписалъ государь на адресѣ Шидловскаго. Еще большее неудовольствіе возбудила записка камергера Безобразова, въ которой послѣдній предлагалъ созвать выборныхъ отъ губерній и, присоединивъ къ нимъ депутатовъ губернскихъ комитетовъ, составить совѣщательное собраніе. „Собраніе выборныхъ есть природный элементъ самодержавія“, говоритъ Безобразовъ. Александръ II нашелъ тонъ записки непомѣрно наглымъ и усмотрѣлъ въ ней желанье учредить олигархическое правленіе.

Прогрессивное меньшинство дворянской оппозиціи также подало адресъ государю (5 депутатовъ: Хрущевъ, Шретеръ, Унковскій, Васильевъ, Дубровинъ), въ которомъ они просили: образовать хозяйственно-распорядительное управленіе,

общее для всѣхъ сословій, и основанное на выборномъ началѣ, учредить независимую судебную власть, т. е. судъ присяжныхъ, гражданскія судебныя учрежденія, независимыя отъ администраціи, и дать возможность путемъ печатной гласности доводить до свѣдѣнія верховной власти недостатки и злоупотребленія мѣстнаго управленія.

Попытки обращенія къ верховной власти успѣха не имѣли; правительство реагировало на нихъ высылками и отдачей подъ надзоръ полиціи составителей и участниковъ адресовъ. Немного позднѣе, въ 1860 году, подаютъ свои адреса: владимирское дворянство, ярославское и нижегородское, а въ 1861 г. харьковское дворянство. Во всѣхъ упоминается о выборномъ мѣстномъ самоуправленіи и о допущеніи общества посредствомъ гласности обнаруживать передъ высшимъ правительствомъ злоупотребленія мѣстныхъ управленій. Эти адреса продолжаютъ подаваться съ 1858 г. до 1862 г.

Положеніе 19-го февраля 1861 г., явившееся въ конечномъ результатѣ созданьемъ бюрократіи съ одной стороны и крѣпостническаго дворянства съ другой, мало могло удовлетворить либераловъ и еще меньше радикальную часть интеллигенціи. Идея о надѣленіи крестьянъ землей, которую они обрабатываютъ, такъ и не была осуществлена. На ряду съ чувствомъ неудовлетворенности и недовольства реформой усиливалась и росла потребность въ общественной самодѣятельности, въ широкой организаціи самоуправленія на мѣстахъ, уменьшеніи сословнаго и бюрократическаго гнета и созданіи въ центрѣ представительнаго образа правленія. Оппозиціонное настроеніе все время наростаетъ и снова находитъ себѣ выходъ въ подачѣ всеподданнѣйшихъ адресовъ. Требованія демократической части дворянской оппозиціи наиболѣе ярко вылились въ адресѣ тверского дворянства, принятомъ 3 февраля 1862 г. Въ этомъ адресѣ говорится о созывѣ выборныхъ всей земли русской для разрѣшенія возбужденныхъ, но не рѣшенныхъ положеніемъ 19 февраля 1861 г. вопросовъ. Подписавшіе адресъ называютъ позорнымъ преимуществомъ привиллегію не платить налоговъ и беззаконіемъ исключительное право дворянства по-

ставлять людей для управленія народомъ, тогда какъ это право должно быть распространено на всѣ сословія. Такое выступленіе тверского земства обезпокоило правую часть дворянской оппозиціи, правительство же отвѣтило на него рядомъ репрессій. Выразителемъ взглядовъ дворянъ-олигарховъ является адресъ московскаго дворянства, а также адреса и постановленія, принятые на дворянскихъ собраніяхъ въ Новгородѣ, Смоленскѣ, Тулѣ, Петербургѣ. Въ нихъ вездѣ высказывалась мысль о созывѣ народныхъ представителей, только подъ этими представителями подразумѣвались обычно одни дворяне. Московское дворянство просило мѣстнаго самоуправленія, гласнаго судопроизводства, обязательнаго выкупа крестьянскихъ земель, публичности бюджета, свободы печати, и созванія въ Москвѣ Земской Думы изъ всѣхъ классовъ для приготовленія цѣльнаго проэкта реформъ.

Отвѣтомъ на такое повышеніе оппозиціонности дворянскихъ круговъ было первое предостереженіе министра внутреннихъ дѣлъ, Валуева, разосланное губернскимъ предводителямъ дворянства въ январѣ 1862 г. Въ своемъ письмѣ Валуевъ указывалъ, что на дворянскихъ собраніяхъ высказываются не только сужденія, направленныя къ искаженію сословныхъ интересовъ, но и такія предположенія, которыя совершенно выходятъ изъ опредѣленнаго закономъ круга предметовъ, подлежащихъ обсужденію дворянскихъ собраній. Въ мартѣ 1862 г. Валуевъ обращается уже со вторымъ письмомъ къ губернскимъ предводителямъ, въ которомъ на этотъ разъ рѣшительно заявляетъ, что прошенія или представленія, не касающіяся мѣстныхъ нуждъ, на основаніи дѣйствующихъ законовъ обсужденію въ дворянскихъ собраніяхъ не подлежатъ, и предметомъ ходатайствъ, обращенныхъ къ высшему правительству, быть не могутъ.

Съ этого времени оппозиціонное направленіе идетъ на убыль, и за немногими исключеніями дворянскія собранія почти не выходятъ изъ рамокъ дозволеннаго, занимаясь, главнымъ образомъ, вопросами мѣстнаго самоуправленія.

Между тѣмъ реакціонное теченіе въ правящихъ сферахъ становилось все сильнѣй и сильнѣй. Министръ внутреннихъ дѣлъ Ланской и товарищъ министра и предсѣда-

тель земской комиссіи Милютинъ, считавшійся въ реакціонныхъ кругахъ опаснымъ радикаломъ, неожиданно получаетъ отставку. Постъ министра внутреннихъ дѣлъ занимаетъ Валуевъ и вмѣстѣ становится предсѣдателемъ земской комиссіи. Съ назначеніемъ новаго министра проэктъ земской реформы былъ значительно урѣзанъ и измѣненъ, благодаря поправкамъ Валуева. Предварительное обсужденіе проэкта земской реформы, при участіи экспертовъ, закончилось въ іюлѣ 1863 г., а 14, 16 и 17 декабря 1863 г. онъ былъ представленъ на разсмотрѣніе въ Общее Собраніе Государственнаго Совѣта. Измѣненія, внесенныя Государственнымъ Совѣтомъ въ проэктъ Валуевской комиссіи, касались, главнымъ образомъ, смягченія сословнаго характера земскихъ учрежденій и ограниченія власти администраціи. Особенно энергично возставали противъ сословнаго земства баронъ Корфъ, Бахтинъ и кн. Суворовъ. Возражая противъ дѣленія избирателей на 3 группы: землевладѣльцевъ, городского и сельскаго населенія, они указывали, что такое дѣленіе будетъ началомъ розни и отдѣленіемъ другъ отъ друга для представителей различныхъ сословій, и предлагали избраніе гласныхъ предоставить одному собранію, въ которомъ участвуютъ избиратели безъ различія сословій. Однако подавляющее большинство членовъ Государственнаго Совѣта (40) высказалось за Валуевскій проэктъ. По вопросу о предсѣдателѣ уѣздныхъ земскихъ собраній голоса раздѣлились поровну, 23 голоса высказались за то, чтобъ предсѣдатель избирался собраніемъ, и 23 за то, чтобы предсѣдателемъ былъ уѣздный предводитель дворянства.

Относительно губернскихъ собраній большинство склонялось къ предоставленію предсѣдательства губернскому предводителю дворянства, и только 17 членовъ, указывая на неудобство назначенія предсѣдателя со стороны, принадлежащаго къ тому же лишь къ одному сословію, отстаивало принципъ выборности предсѣдателя. Такимъ образомъ и тутъ осталась первоначальная редакція, которая и получила силу закона.

1 января 1864 г. положеніе о земскихъ учрежденіяхъ было опубликовано и въ теченіе нѣсколькихъ лѣтъ распро-

странено на тридцать три губерніи. Собственно введеніе земскихъ учрежденій началось съ февраля 1865 г. и въ большинствѣ губерній закончилось къ 1867 г. Порядокъ, въ которомъ происходило введеніе земства въ различныхъ губерніяхъ, — былъ слѣдующій: въ 1865 г. въ февралѣ — въ Самарской губерніи, въ мартѣ—въ Пензенской, Костромской и Новогородской; въ апрѣлѣ—въ Херсонской; въ іюнѣ—въ Псковской; въ августѣ—въ Курской, въ сентябрѣ—въ Ярославской, Полтавской и Черниговской; въ октябрѣ—въ Московской и Харьковской; въ ноябрѣ — въ Казанской, Петербургской, Рязанской и Воронежской, въ декабрѣ — въ Калужской и Нижегородской. Такимъ образомъ въ 1865 г. были введены земскія учрежденія всего въ 18 губерніяхъ. Въ 1866 г. еще въ 9 губерніяхъ: въ февралѣ — въ Смоленской, Тверской, Тульской и Симбирской; въ апрѣлѣ и маѣ— въ Орловской, Владимирской и Саратовской; въ сентябрѣ— въ Екатеринославской и въ октябрѣ—въ Таврической.

Затѣмъ въ 1867 г. земскія учрежденія введены въ Вятской и Олонецкой губерніяхъ, въ 1869 г. въ Бессарабской, въ 1870 г.—въ Вологодской и Пермской и въ 1875 г.— въ Уфимской. Въ 1876 г. земская реформа была распространена и на Область войска Донского, но по Высочайшему повелѣнію 24 марта 1882 г. земскія учрежденія были здѣсь закрыты. Вмѣстѣ съ тѣмъ было упразднено земство въ Ростовскомъ уѣздѣ Екатеринославской губерніи, такъ какъ этотъ уѣздъ былъ присоединенъ къ Донской Области въ 1887 году.

Мы видимъ, что земскія учрежденія вводились то здѣсь, то тамъ, одновременно въ самыхъ отдаленныхъ другъ отъ друга районахъ, но былъ ли тутъ какой-нибудь скрытый планъ, продиктованный особыми соображеніями, какъ напримѣръ боязнью вызвать политическое броженіе, на это отвѣтить трудно.

Введеніе въ дѣйствіе положенія о земскихъ учрежденіяхъ было возложено на временныя уѣздныя комиссіи, состоявшія изъ предводителя дворянства, исправника, городского головы и чиновниковъ отъ палаты государственныхъ имуществъ и отъ конторы удѣльныхъ крестьянъ. Ко-

миссіи эти составляли избирательные списки и предположительно назначали сроки созыва избирательныхъ съѣздовъ. И то, и другое окончательно утверждалось губернской временной комиссіей, подъ предсѣдательствомъ губернатора. На первомъ земскомъ собраніи выбиралась управа, которая должна была къ первому очередному собранію представить свои соображенія по различнымъ сторонамъ хозяйства и вступить въ завѣдываніе капиталами, принадлежавшими дореформеннымъ учрежденіямъ.

Положеніе 1864 г. дѣлило избирателей на 3 куріи: 1) землевладѣльцевъ всѣхъ сословій, 2) горожанъ и 3) сельскихъ обществъ. Въ съѣздахъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ принимали участіе: a) лица, владѣвшія опредѣленнымъ пространствомъ земли (не менѣе 200 десятинъ); b) владѣльцы другого недвижимаго имущества въ уѣздѣ стоимостью не ниже 15 тысячъ рублей; c) владѣльцы промышленныхъ и хозяйственныхъ заведеній не ниже той же капитальной стоимости, или имѣвшіе общій годовой оборотъ производства не менѣе 6.000 р.; d) повѣренные отъ частныхъ владѣльцевъ и учрежденій, владѣвшихъ имуществомъ въ указанномъ выше размѣрѣ; e) уполномоченные отъ мелкихъ землевладѣльцевъ и священнослужителей, товариществъ и проч., владѣвшихъ цензомъ не ниже $^1/_{20}$ полнаго ценза.

Въ съѣздахъ городскихъ избирателей имѣли право участвовать: a) лица, имѣвшія купеческія свидѣтельства; b) владѣльцы находящихся въ городѣ промышленныхъ или торговыхъ заведеній, годовой оборотъ которыхъ не менѣе 6.000 р.; c) владѣльцы городской недвижимой собственности (не ниже 500—3.000 р. въ различныхъ городахъ, смотря по числу жителей); d) повѣренные отъ всѣхъ выше названныхъ лицъ и учрежденій.

Наконецъ, выборы гласныхъ отъ сельскихъ обществъ производились на особыхъ съѣздахъ сельскихъ избирателей, составлявшихся изъ выборщиковъ отъ сельскихъ сходовъ, по расчету не менѣе одного выборщика на 300 домохозяевъ. Выборы были прямые для лицъ первой категоріи съ полнымъ имущественнымъ цензомъ и для городскихъ избирателей; двухстепенные — для сельскихъ избирателей и лицъ

первой категоріи съ неполнымъ имущественнымъ цензомъ. Въ основу Положенія 1864 г. былъ положенъ принципъ имущественнаго ценза, причемъ на первый планъ выдвигались интересы дворянъ - землевладѣльцевъ, съ интересами же промышленниковъ и крестьянъ считались мало. Преобладающее вліяніе на мѣстныя дѣла было предоставлено дворянству. Изъ 318 уѣздовъ, въ которыхъ введено было земство, въ 202 число гласныхъ отъ землевладѣльцевъ равнялось половинѣ всего числа членовъ уѣздныхъ собраній, въ 98 было меньше половины, но болѣе 1/3, въ 6 менѣе 1/3, въ 12 менѣе 1/4. Въ первыя два трехлѣтія существованія земства, въ 22 губерніяхъ избранные гласные распредѣлялись по сословіямъ такъ:

сословія.	1-ое трехлѣтіе.	2-ое трехлѣтіе.
дворянъ	4018 или 42%	4192 или 44,9%
крестьянъ . . .	3629 — 38,5%	3494 — 37,4%
духовныхъ . . .	91 — 1,0%	49 — 0,5%
прочихъ . . .	1672 — 18,0%	1603 — 17,2%

Такое соотношеніе гласныхъ въ уѣздныхъ собраніяхъ сохранилось вплоть до введенія Земскаго Положенія 1890 г.

По словамъ Валуева, земская реформа была проведена для того, „чтобы положить предѣлъ возбужденнымъ по поводу образованія земскихъ учрежденій несбыточнымъ ожиданіямъ и свободнымъ стремленіямъ разныхъ сословій“. Когда въ Государственномъ Совѣтѣ былъ выдвинутъ вопросъ о земствѣ, Валуевъ, какъ бы извиняясь за половинчатость реформы, заявилъ, что „первый шагъ не долженъ считаться послѣднимъ, что учрежденіе земства — есть лишь созданіе формы, которая, засимъ, по указанію опыта, будетъ наполняться соотвѣтствующимъ содержаніемъ“.

Мы видимъ, такимъ образомъ, что земская реформа была дана прежде всего, въ видахъ умиротворенія конституціонныхъ стремленій тогдашняго общества, какъ отвѣтъ и уступка на адреса и ходатайства оппозиціонно настроеннаго дворянства. Но, созданное подъ вліяніемъ крѣпостниковъ-землевладѣльцевъ съ одной стороны и чиновной бюрократіи съ другой, Земское положеніе не могло удовлетворить не только

демократическую, но и либерально-настроенную часть дворянской оппозиціи, а широкія и расплывчатыя границы его компетенціи дали возможность произвольными толкованіями урѣзать и безъ того узкія рамки, въ которыя была вдвинута дѣятельность земскихъ учрежденій. Коммиссія по организаціи земскихъ учрежденій высказала въ своимъ первоначальныхъ соображеніяхъ, что населеніе отдѣльныхъ губерній и уѣздовъ имѣетъ свои отдѣльныя мѣстныя дѣла, свои опредѣленные интересы, которые и должны быть противопоставлены дѣламъ и интересамъ государственнымъ. Исходя изъ этого взгляда, компетенція земствъ опредѣлялась не какъ передача земствамъ извѣстной части правительственныхъ функцій, а какъ право завѣдывать и распоряжаться своими частными дѣлами; земскія учрежденія разсматривались закономъ, какъ отдѣльныя общества и частныя лица, а потому и не могли входить въ рядъ правительственныхъ губернскихъ и уѣздныхъ инстанцій и подлежать инстанціонному служебному подчиненію, или имѣть въ своемъ подчиненіи, какія либо правительственныя мѣста. По опредѣленію Валуевской коммиссіи мѣстными земскими дѣлами должны считаться хозяйственныя нужды и потребности мѣстнаго населенія, а не казенные интересы, какъ это было до введенія Земскаго Положенія 1864 г. Благодаря этому, участіе правительственнаго элемента признается, за немногими исключеніями, излишнимъ, совѣщательное же значеніе этихъ учрежденій замѣняется самостоятельной распорядительной и исполнительной властью, дѣйствующей подъ постояннымъ контролемъ правительства. Учрежденіями земскаго общественнаго управленія по положенію 1864 г. являются уѣздныя губернскіе земскія собранія и уѣздныя и губернскія земскія управы; первыя учрежденія облечены властью распорядительной, вторыя—властью исполнительной. Составомъ уѣздныхъ собраній предрѣшался составъ губернскихъ, такъ какъ губернскіе гласные должны были избираться уѣздными земскими собраніями. Земскія собранія получали въ свое вѣдѣніе по преимуществу дѣла мѣстнаго хозяйства, являясь, по опредѣленію Валуевской коммиссіи, мѣстными хозяйственными общественными союзами.

До введенія Земскаго Положенія земскіе сборы произ-

водились слѣдующимъ образомъ: губернаторъ губерніи, вице-губернаторъ и губернскій предводитель составляли смѣты всѣхъ расходовъ, утвержденныхъ закономъ; раскладку по этимъ смѣтамъ на каждые 3 года предоставлено было дѣлать депутатамъ дворянства. Указомъ 25-го іюня 1811 г. устанавливалось, что составленная смѣта должна разсматриваться на дворянскихъ и городскихъ собраніяхъ, причемъ каждое трехлѣтье дворянскому собранью представлялся отчетъ объ употребленіи суммъ. Такимъ образомъ, мѣстное общество имѣло право контролировать расходы администраціи; къ сожалѣнію, въ силу своей общественной неразвитости, мѣстное дворянство такъ и не воспользовалось этимъ правомъ и, наоборотъ, само находилось подъ контролемъ и опекой администраціи. Въ концѣ 40-хъ годовъ значительное возвышеніе земскаго сбора въ нѣкоторыхъ городахъ, особенно ближе къ столицѣ, сдѣлало необходимымъ уравненіе платежей. Въ 1851 г. появляется новый уставъ о земскихъ повинностяхъ, который раздѣляетъ ихъ на государственныя и губернскія. Извѣстные общіе расходы причислялись къ разряду государственныхъ, расходы чисто мѣстные были отнесены къ губернскимъ. Впрочемъ, часть общихъ расходовъ входила также въ составъ губернскихъ. Главныя издержки приходились на долю государственныхъ расходовъ, губернскій сборъ не превышалъ и $^1/_{10}$ государственнаго.

Законъ 1864 г. не только не сохранилъ правъ, дарованныхъ мѣстнымъ обществамъ указомъ 25-го іюня 1811 г., но и самыя земскія собранія подчинилъ контролю администраціи. Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ, въ пунктѣ XI статьи 2-ой, постановляетъ, что вѣдѣнію земскихъ учрежденій подлежитъ распоряженіе мѣстными сборами губерніи и уѣзда. При этомъ по Земскому Положенію всѣ мѣстныя повинности и нѣкоторыя государственныя должны были относиться къ вѣдѣнію земства. Двуличный Валуевъ, этотъ „неискренній другъ земства“, настоялъ на томъ, чтобы и безъ того ничтожныя финансовыя средства земства были еще болѣе урѣзаны, что и было сдѣлано при составленіи Временныхъ Правилъ о разверстаніи земскаго сбора между казною и земствомъ. На основаніи временныхъ правилъ всѣ государственныя

повинности изъяты изъ компетенціи земства. Изъ общихъ губернскихъ повинностей въ вѣдѣніи земскихъ учрежденій находятся: a) устройство и содержаніе дорогъ, мостовъ, перевозовъ и верстовыхъ столбовъ; b) наемъ домовъ для рекрутскихъ присутствій, становыхъ приставовъ и судебныхъ слѣдователей; c) содержаніе подводъ при полицейскихъ управленіяхъ и становыхъ квартирахъ; d) содержаніе посредниковъ по спеціальному межеванію и канцелярій посредническихъ комиссій; e) содержаніе мѣстныхъ по крестьянскимъ дѣламъ учрежденій и f) содержаніе статистическихъ комитетовъ, въ разпоряженіе которыхъ земство обязано отпускать по 1.500.000 р. въ годъ. Перечисленные земскіе сборы являются лишь маленькой частью общей суммы земскихъ платежей, взимавшихся до реформы 1864 г. Такимъ образомъ земство располагало очень скудными средствами, и главнымъ источникомъ новыхъ доходовъ являлось право облагать земскихъ плательщиковъ новыми налогами. Но новые налоги должны были прежде всего всей тяжестью упасть на крестьянство, и безъ того не справлявшееся съ прямыми и косвенными государственными налогами, и земство это отлично понимало, а понимая, и не могло никогда прибѣгать къ этому средству въ той мѣрѣ, въ какой оно являлось необходимымъ. Это не могло не тормозить развитія земской дѣятельности; при всякомъ улучшеніи, которое предпринималось земствомъ, за неимѣніемъ другихъ источниковъ дохода, ему приходилось прибѣгать къ повышенію налоговъ. Но и въ этой сферѣ компетенція земства была ограничена: право земства на обложеніе торгово-промышленныхъ предпріятій было значительно урѣзано закономъ; такъ, было отмѣнено распоряженіе земства объ обложеніи капиталовъ, затраченныхъ въ фабрикахъ, заводахъ и другихъ промышленныхъ и торговыхъ заведеніяхъ, по степени ихъ выгодности и доходности, и 21 ноября 1866 года послѣдовало разъясненіе 9-ой статьи Временныхъ Правилъ, по которому фабрики и заводы подлежали обложенію только какъ строенія, а торговыя свидѣтельства и патенты не выше 25% съ вносимой въ казну пошлины. Но торговыя свидѣтельства и патенты повсемѣстно были обложены высшимъ налогомъ; такимъ образомъ, для новыхъ налоговъ

оставались однѣ земли, хотя земли и безъ того несли высокіе платежи, которые на крестьянскихъ участкахъ нерѣдко превосходили доходность.

Культурныя задачи не входили въ сферу земской компетенціи. Участіе земскихъ учрежденій въ народномъ образованіи, въ созданіи условій народнаго здравія было допущено только въ хозяйственномъ отношеніи, то-есть земство могло ассигновать извѣстныя суммы на дѣло народнаго образованія и на врачебную часть, но распоряжаться этими суммами оно не имѣло права. То же приходится сказать и относительно продовольственнаго капитала. Дѣло въ томъ, что не весь продовольственный капиталъ былъ переданъ въ вѣдѣніе земскихъ учрежденій послѣ ихъ открытія. Часть этого капитала была истрачена неизвѣстно на что, часть ушла на закупку продовольствія въ голодные годы, наконецъ, часть осталась въ распоряженіи министра внутреннихъ дѣлъ. Ст. 55 Временныхъ Правилъ разрѣшаетъ земствамъ дѣлать сборы на усиленіе продовольственнаго капитала, изъ чего видно, что правительство само сознавало его недостаточность. Но, разрѣшивъ дѣлать сборы, правительство тутъ же спѣшитъ ограничить право пользоваться этими сборами, требуя при распоряженіи ими соблюденія правилъ устава народнаго продовольствія. Къ хозяйственнымъ дѣламъ, на которыя распространялась еще компетенція земства, относились также дѣла по взаимному страхованію и по развитію торговли и промысловъ. Но и помимо ограниченія дѣятельности земскихъ учрежденій такими узкими предѣлами, даже и въ этихъ предѣлахъ земства не пользовались свободой и самостоятельностью при проведеніи тѣхъ или другихъ постановленій. Многія постановленія требовали утвержденія губернатора, многія—утвержденія министра внутреннихъ дѣлъ. Каждое постановленіе могло быть опротестовано губернаторомъ. Дѣла по такимъ протестамъ въ послѣдней инстанціи рѣшались Сенатомъ. Наконецъ оставляя мѣстную полицейскую власть въ вѣдѣніи правительственныхъ учрежденій и тѣмъ лишая земство исполнительной власти, законъ 1864 г. еще болѣе обезсилилъ ихъ. Для взысканія принадлежавшихъ земству сборовъ ему былъ предоставленъ лишь одинъ путь—

обращеніе „къ содѣйствію“ мѣстной полиціи, что далеко не всегда обезпечивало проведеніе въ жизнь земскихъ распоряженій.

Покончивъ съ разсмотрѣніемъ состава земскихъ учрежденій и ихъ компетенціи, разберемся, какъ отнеслось къ земской реформѣ русское общество и печать, и прежде всего познакомимся съ отношеніемъ къ земскимъ учрежденіямъ различныхъ группъ гласныхъ, которымъ приходилось работать въ стѣнахъ вышеупомянутыхъ учрежденій.

Въ большинствѣ губерній на долю дворянъ въ уѣздныхъ собраніяхъ приходилось, какъ мы уже упоминали выше, около 40% всѣхъ гласныхъ; это количество мѣстъ имъ удалось сохранить до 90 годовъ, не смотря на то, что площадь дворянскаго землевладѣнія сократилась за это время на 25 милл. десятинъ или на 31%. Количество гласныхъ крестьянъ колебалось отъ 1/3 до 2/5 общаго состава гласныхъ. Интересно отмѣтить за первое трехлѣтіе относительно значительное число гласныхъ священниковъ; въ послѣдующіе годы количество ихъ стало довольно быстро уменьшаться, и къ 90 годамъ священники почти совсѣмъ ушли изъ земства. Такъ, въ первое трехлѣтіе въ 16 губерніяхъ изъ 3.211 гласныхъ отъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ числилось:

дворянъ . .	2.428	или	75,8%
духовенства .	394	„	12,3%
крестьянъ . .	246	„	7,7%
разночинцевъ	133	„	4,2%

Посмотримъ же, какой интересъ проявляла каждая изъ 4 группъ къ работѣ земскихъ засѣданій?

Наплывъ духовенства отнюдь не слѣдуетъ объяснять желаніемъ принять живое участіе въ земской работѣ; священники просто дѣйствовали подъ давленіемъ епархіальнаго начальства, которое, по всей вѣроятности, имѣло на этотъ счетъ кое-какія инструкціи. Очевидно, даже и при всей скромности компетенціи, выпавшей на долю земскихъ учрежденій, несмотря на старательное насажденіе сословнаго начала, хотя и прикрытаго принципомъ всесословности, несмотря на осторожный тонъ, которымъ либеральная оппо-

зиція встрѣтила учрежденіе первыхъ земскихъ установленій, всетаки съ земствомъ считались, отъ него ждали какой-то опасности и потому старались наводнить его благонадежными гласными въ рясахъ.

Сельскій священникъ, бывшій гласнымъ въ первое трехлѣтіе существованія земства, такъ описывалъ происходившіе выборы: „какъ только“, писалъ онъ, „пришло распоряженіе о земскихъ учрежденіяхъ, я получилъ по эстафетѣ отъ преосвященнаго предписаніе немедленно явиться къ нему для личныхъ объясненій. „Учреждаются земскія учрежденія, — сказалъ мнѣ преосвященный, — въ нихъ должны участвовать члены и отъ духовенства. Постарайтесь быть гласнымъ“.

Больше всего проходило въ гласные священниковъ отъ землевладѣльцевъ, потомъ отъ сельскихъ обществъ и очень мало отъ городовъ. Гласные-землевладѣльцы отнеслись въ массѣ своей къ священникамъ крайне недовѣрчиво и недружелюбно, и вотъ подъ ихъ вліяніемъ духовенство начинаетъ уходить изъ земства, такъ что къ концу 90-хъ годовъ тамъ почти не остается никого изъ духовныхъ лицъ. За исключеніемъ немногихъ уѣздовъ, священники за время своего пребыванія въ земствѣ ничѣмъ себя не проявили и сколько-нибудь значительной роли не играли.

Не меньшее равнодушіе проявляли къ земской работѣ и городскіе избиратели. Обложенные высшимъ сборомъ, который къ тому же не имѣлъ никакой тенденціи къ пониженію (закономъ 21 ноября 1866 г. былъ установленъ высшій допускаемый размѣръ обложенія купеческихъ свидѣтельствъ и промышленныхъ предпріятій на земскія потребности), городскіе избиратели стали относиться къ земству совершенно индифферентно, такъ какъ лично имъ нечего было ждать никакой выгоды, ни перемѣны. Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ не обезпечило городскимъ избирателямъ даже фактически права имѣть своихъ представителей въ губернскомъ земскомъ собраніи, въ уѣздномъ же они совершенно подавляются перевѣсомъ голосовъ крестьянскихъ и землевладѣльческихъ, солидарныхъ между собой гораздо болѣе, нежели съ городомъ. Нѣсколько разъ город-

скіе гласные обращались въ губернскія собранія съ жалобой на неуравнительность городскихъ раскладокъ, но такія жалобы всегда отклонялись безъ разсмотрѣнія.

Въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ городскія промышленныя заведенія и купеческіе капиталы были, дѣйствительно, обложены слишкомъ высоко. Эти единичныя данныя могли однако служить для мотивированія закона 21 ноября 1866 г.

Третья группа — крестьянство, выступленій котораго такъ боялись съ одной стороны крѣпостники во главѣ съ ихъ лидеромъ, Скарятинымъ, съ другой стороны правящіе круги,—мало чѣмъ ознаменовала себя въ первые годы существованія земства. Новое дѣло, неподготовленность къ нему, лишніе расходы на поѣздку, новые налоги, прибавившіеся отъ земства, все это не слишкомъ подогрѣвало рвеніе крестьянскихъ гласныхъ. Все же, обычно, крестьяне старались послать людей потолковѣе и пограмотнѣе, дабы они могли лучше разбираться въ дѣлахъ.

4-ая группа — дворянъ - землевладѣльцевъ, главнымъ образомъ, состояла изъ среднепомѣстнаго дворянства. Среднепомѣстное дворянство дало главный контингентъ земскихъ работниковъ; мировые посредники, непремѣнные члены крестьянскихъ присутствій, земскіе начальники, мировые судьи, въ значительной мѣрѣ предсѣдатели и члены земскихъ управъ, — все это вербовалось, главнымъ образомъ, изъ среды этого слоя дворянства, который и являлся руководителемъ въ земскихъ собраніяхъ. Что же касается крупныхъ помѣщиковъ, то для нихъ работа въ земствѣ была лишь непріятнымъ бременемъ, такъ какъ имъ приходилось уплачивать довольно большіе налоги; земскія мѣста для нихъ, какъ людей обезпеченныхъ, не представляли никакого интереса, а идейные мотивы имъ были, обычно, чужды.

По выходѣ земскаго положенія наше оппозиціонное общество, изъ боязни потерять только что дарованныя реформы, рѣшило не касаться вопроса о расширеніи общественной самодѣятельности, и на долгій срокъ отказалось отъ мысли объ ограниченіи самодержавнаго строя и введенія въ Россіи конституціоннаго образа правленія. Организація земскаго представительства, въ общемъ, вполнѣ удовлетво-

ряла общественное мнѣніе передовыхъ круговъ. Дѣленіе избирателей на 3 куріи, двухстепенные выборы, наличность ценза,—все это не вызвало особыхъ возраженій и было покрыто сочувствіемъ большинства.

Въ началѣ 60-хъ годовъ правительство относилось еще довольно благопріятно къ заявленіямъ земскихъ собраній, не смотря на столкновенія и шероховатости, которыя установились между отдѣльными земствами съ одной стороны и мѣстной администраціей съ другой. Даже выступленіе петербургскаго земства въ декабрѣ 1865 г. не вызвало никакихъ репрессій и не измѣнило, повидимому, тактики правительственныхъ сферъ. Въ петербургское земское собраніе предсѣдателемъ Платоновымъ было внесено предложеніе о необходимости ходатайствовать передъ правительствомъ о центральномъ земскомъ учрежденіи для завѣдыванія государственными земскими повинностями. Земское собраніе почти единогласно выразило сочувствіе предложенію Платонова, но рѣшило не возбуждать объ этомъ ходатайства изъ опасенія навлечь кару. Вмѣсто того было постановлено ходатайствовать объ измѣненіи нѣкоторыхъ статей Положенія 1 января въ цѣляхъ обезпеченія земствомъ надлежащей самостоятельности и устраненія стѣсненій со стороны администраціи.

Но это ходатайство такъ и осталось одинокимъ; другія земскія собранія не захотѣли поддержать его аналогичными заявленіями. Земства въ 1865 г. не обнаруживали желанія выйти изъ рамокъ, установленныхъ закономъ 1-го января. Не только политическія ходатайства, но даже и ходатайства о расширеніи компетенціи земства были заявлены лишь немногими земскими собраніями. Итакъ, земства не выходили изъ рамокъ дозволеннаго, а правительство въ отвѣтъ дарило ихъ благожелательнымъ отношеніемъ и неоднократно стремилось подчеркнуть это. Казалось, что земства благополучно переживутъ переходный періодъ, и что въ недалекомъ будущемъ явится возможность увидѣть разрѣшеннымъ вопросъ объ „увѣнчаніи зданія“, о водвореніи въ Россіи народнаго представительства.

Но уже въ началѣ 1866 г. появились угрожающіе

симптомы, постепенно назрѣвала реакція. Въ январѣ 1866 г. министръ внутреннихъ дѣлъ издалъ циркуляръ, которымъ было ограничено право обложенія земствами сплавныхъ лѣсовъ; циркуляръ былъ вызванъ жалобой лѣсовладѣльцевъ одной сѣверной губерніи. Подготовлялось также ограниченіе въ обложеніи казенныхъ земель. Все это проводилось правительствомъ съ извѣстной поспѣшностью, причемъ совершенно игнорировалось мнѣніе земствъ.

4 апрѣля 1866 г. въ Петербургѣ раздался выстрѣлъ Корокозова, давшій новый толчокъ уже нароставшей реакціи, вліянія которой не избѣгло и земство. Земства не учли и не поняли всей важности историческаго момента: вмѣсто опредѣленныхъ заявленій и требованій они поспѣшили прежде всего выразить свою готовность бороться съ крамолой, и лишь между прочимъ выразили робкую надежду, что преступленіе 4-го апрѣля не вызоветъ реакціи и не отразится на судьбѣ земскихъ установленій. Отвѣтомъ на надежды явился новый циркуляръ, направленный и на этотъ разъ на право обложенія земства. Циркуляромъ 17 мая 1866 г. разъяснялось, что земства не имѣютъ права „облагать сборами самыя издѣлія и продукты, выдѣлываемые или продаваемые на фабрикахъ и заводахъ, а равно и другихъ промышленныхъ и торговыхъ заведеніяхъ, оплачиваемыхъ акцизомъ въ пользу казны“. Циркуляры подготовили почву для появленія закона 21 ноября 1866 года, окончательно парализовавшаго, по мнѣнію Головачева, всякую полезную дѣятельность земскихъ собраній. Выработка закона 21 ноября совершалась въ полной тайнѣ, и въ печати не было объ этомъ никакихъ извѣстій; изданіе самаго закона совпало съ временемъ очередныхъ губернскихъ засѣданій, и управамъ пришлось спѣшно передѣлывать доходныя смѣты для согласованія съ названнымъ закономъ.

И пресса, и земства довольно единодушно отмѣтили роковое значеніе закона для дальнѣйшаго развитія земской дѣятельности. „Московскія вѣдомости“ указывали на то, что „если были, быть можетъ, случаи, подавшіе поводъ къ законодательному дѣйствію (для огражденія промышленниковъ) то это были случаи совершенно исключительные и,

слѣдовательно, дѣло могло быть исправлено въ этихъ случаяхъ отдѣльными мѣрами".

Законъ 21 ноября, лишившій земства притока значительныхъ средствъ, послужилъ большимъ тормазомъ для дальнѣйшаго развитія земской дѣятельности; это поняли земства и обратились къ правительству съ цѣлымъ рядомъ адресовъ и ходатайствъ объ отмѣнѣ закона или объ установленіи предѣльности обложенія и для другихъ видовъ имущества. Особенно рѣзко реагировало на упомянутый законъ Петербургское земство.

Въ засѣданіи 7 января Петербургское губернское собраніе постановило (39 противъ 3) не примѣнять къ раскладкѣ на 1867 годъ правилъ 21 ноября относительно обложенія торговли и промышленности, такъ какъ раскладка была составлена до изданія упомянутаго закона, который не можетъ имѣть обратнаго дѣйствія. Нѣсколько дней спустя губернаторъ прислалъ въ земское собраніе бумагу съ предложеніемъ примѣнить законъ 21 ноября „во всей точности къ раскладкамъ на 1867 годъ".

Платоновъ предложилъ вновь подтвердить постановленіе 7 января. „Начальникъ губерніи можетъ взять на свою отвѣтственность, сказалъ онъ, неисполненіе этого постановленія, если ему будетъ угодно остановить его". Заявленіе Платонова было принято большинствомъ. Гласный Шуваловъ выступилъ съ рѣзкой критикой закона.

12 января собраніе постановило остаться при прежнихъ раскладкахъ на 1867 г., а черезъ 2 дня — 14 января, оно было закрыто по Высочайшему повелѣнію, и дѣятельность земскихъ учрежденій Петербургской губерніи была пріостановлена; однако въ іюлѣ того же года это постановленіе было отмѣнено.

13 іюня 1867 г. былъ изданъ законъ, еще болѣе стѣснившій земскую дѣятельность, такъ какъ земскіе доклады, журналы и т. д. должны были теперь проходить черезъ цензуру губернатора. Кромѣ того законъ 13 іюня значительно расширилъ власть предсѣдателя и запретилъ земствамъ различныхъ губерній сноситься между собой.

Законъ 13 іюня допускаетъ печатаніе постановленій и

земскихъ рѣчей не иначе, какъ съ разрѣшенія губернатора. Такимъ образомъ для земскихъ изданій была установлена предварительная цензура. Кромѣ того, расширивъ власть предсѣдателя, этотъ законъ далъ ему право останавливать ораторовъ и даже лишать ихъ слова послѣ двукратнаго предупрежденія; предсѣдатель имѣетъ право снять съ очереди предложеніе, если оно несогласно съ законами или выходитъ изъ сферы компетенціи земствъ. Надъ самимъ предсѣдателемъ тяготѣетъ довольно строгая отвѣтственность за допущеніе политическихъ рѣчей и вопросовъ. Запрещеніе земствамъ различныхъ губерній сноситься между собою, въ сущности, остается въ силѣ и по сей часъ. Впослѣдствіи это право, хотя и явочнымъ порядкомъ, многимъ земствамъ удалось однако отстоять. Вскорѣ послѣ этого послѣдовало еще новое существенное стѣсненіе для земской дѣятельности, въ видѣ ограниченія права безплатной пересылки корреспонденціи. А именно: 19 сентября 1869 г. было издано Высочайше утвержденное положеніе Комитета министровъ, согласно которому всякая корреспонденція земскихъ управъ должна подлежать оплатѣ наравнѣ съ частной. Мотивировалось это тѣмъ, что „земскія учрежденія ни по своему составу, ни по основнымъ началамъ, не суть власти правительственныя, вслѣдствіе чего и не имѣютъ законнаго права на какія-либо передъ частными лицами и обществами преимущества при пересылкѣ по почтѣ ихъ корреспонденціи“.

Это распоряженіе было встрѣчено очень несочувственно какъ прессою, такъ и земствами. Нѣкоторыя изъ нихъ постановили въ свою очередь требовать отъ правительственныхъ учрежденій, въ случаѣ, если они будутъ обращаться къ нимъ съ какими-нибудь вопросами, оплаты расходовъ на отвѣтъ. Установленный закономъ 19 сентября порядокъ оплаты корреспонденціи сохранился до 1890 г., когда новымъ земскимъ Положеніемъ права земства въ этомъ отношеніи были возстановлены въ полной мѣрѣ.

ГЛАВА III.

Начавшись со второй половины 60-хъ годовъ, реакція неуклонно подвигалась впередъ, опутывая жизнь сѣтью циркуляровъ и временныхъ правилъ. Послѣ разгрома Петербургскаго земства,—его закрытія и высылки наиболѣе оппозиціонно-настроенныхъ гласныхъ, земскія собранія становятся все глуше и глуше, и параллельно растетъ индифферентизмъ и абсентеизмъ гласныхъ. Въ нашу тему не входитъ разсмотрѣніе причинъ этого явленія, начавшагося еще въ 60-хъ годахъ и продолжающагося до сихъ поръ; скажемъ только, что не смотря на огромную роль, которую сыграли политическія условія въ происхожденіи этого явленія, было бы ошибкой приписать абсентеизмъ гласныхъ лишь имъ однимъ. Въ 70-хъ годахъ снова оживаетъ конституціонное броженіе въ земской средѣ, опять выносятся постановленія и пишутся адреса, высказывающіе мысль о необходимости введенія представительнаго строя въ Россіи. Турецкая война 1877—78 г.г. несомнѣнно дала могучій толчокъ къ дальнѣйшему развитію конституціонныхъ идей. Правительство нерѣшительно, но все же готовилось вступить на путь дальнѣйшаго развитія реформъ. По проэкту Лорисъ-Меликова вслѣдъ за подготовительными должна была быть созвана „общая комиссія“, въ которую были бы приглашены земскіе и городскіе гласные. Событіе 1 марта 1881 года положило конецъ конституціоннымъ начинаніямъ правительства.

Восьмидесятые годы являются годами расцвѣта реакціи, когда опять на политическую арену выдвигаются идеи централизаціи, и снова крѣпнетъ пошатнувшійся принципъ бюрократическаго самовластія. Таковъ манифестъ 29 апрѣля 1881 г. о неуклонномъ охраненіи самодержавія, положеніе объ усиленной и чрезвычайной охранѣ, временныя правила о евреяхъ, установившія черту осѣдлости въ 1882 г., университетскій уставъ 1884 г., учрежденіе церковно-приходскихъ школъ, созданіе близкой къ народу твердой власти,—земскихъ начальниковъ (въ 1889 г.), измѣненіе судебныхъ

уставовъ, касающееся суда присяжныхъ, уничтоженіе выборнаго мирового суда.....

12 іюня 1890 года было опубликовано новое Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ, котораго съ тревожнымъ нетерпѣніемъ ждали передовые слои русскаго общества.

Какъ извѣстно, опасенія и тревоги были не безпричинны. Агитація Каткова, походъ предпринятый противъ органовъ мѣстнаго самоуправленія реакціонной печатью и явно недоброжелательное отношеніе министра внутреннихъ дѣлъ, гр. Толстого, заявившаго, что земство плохо выполняетъ возложенныя на него обязанности, и что необходимо преобразованіе земскихъ учрежденій; наконецъ самый проэктъ гр. Толстого, уничтожавшій выборность управъ и превращавшій земство въ своего рода казенное учрежденіе, лишенное всякой самостоятельности,—все это заставляло опасаться за дальнѣйшее существованіе земскихъ учрежденій и смотрѣть на всѣ эти тревожные симптомы, какъ на начало скораго конца.

„Русское самодержавіе“, писалъ Катковъ, „не можетъ и не должно терпѣть никакой неподчиненной ему или не отъ него исходящей власти въ странѣ, никакого государства въ государствѣ“. Земскія собранія, по словамъ Каткова, это— „говорильни“, дѣломъ не занимаются, а являются только очагами оппозиціи; вступая въ безплодныя пререканія съ администраціей, они только тормозятъ дѣло управленія; наконецъ въ земствахъ процвѣтаютъ интриги, дрязги и растраты земскихъ суммъ.

Всѣ эти обвиненія, выдвинутыя противъ земства 80-хъ годовъ, были въ значительной степени сгущены: политическихъ выступленій, начиная со второй половины 70-хъ годовъ до 81-го было немного, и они были довольно блѣдны, о систематическихъ столкновеніяхъ съ администраціей даже говорить не приходится, хотя въ отдѣльныхъ случаяхъ и возникали кое-какія шероховатости и тренія, но въ общемъ всѣ эти конфликты не принимали остраго характера, что и было отмѣчено болѣе или менѣе единодушно губернаторами различныхъ губерній. Относительно же хищеній, о которыхъ „Московскія Вѣдомости“ писали, какъ объ естественномъ и

нормальномъ явленіи, смѣшивая осужденія отдѣльныхъ лицъ съ обвиненіемъ самихъ земскихъ учрежденій, можно привести слѣдующія данныя. Съ 1866 по 1909 г. всего было около 150 случаевъ привлеченія управъ къ суду по дѣламъ о денежныхъ злоупотребленіяхъ. Около 23% всѣхъ растратъ находятся въ связи съ продовольственными операціями. Растраты, начинаясь съ десятковъ рублей кончались сотнями тысячъ. Въ концѣ 70-хъ годовъ число растратъ, подъ давленіемъ общественнаго мнѣнія и самихъ земствъ, начинаетъ понижаться, но снова возрастаетъ въ 80-хъ годахъ, чѣмъ и воспользовалась реакціонная пресса въ своемъ походѣ противъ земствъ. Въ 70-хъ, 80-хъ и 90-хъ годахъ земствами принимается цѣлый рядъ мѣръ, подъ вліяніемъ которыхъ цифра хищеній падаетъ до минимальной нормы. Вопреки пророчеству реакціоной прессы, земства сами справились, съ поставленной передъ ними задачей, и защитили принципъ самоуправленія отъ нападеній черной клики.

Вмѣсто временныхъ ревизіонныхъ комиссіи, выбираемыхъ на время земскаго собранія, въ 70-хъ и 80-хъ годахъ во многихъ земствахъ учреждаются „постоянныя ревизіонныя комиссіи“, которыя избираются срокомъ отъ одного до трехъ лѣтъ. Кромѣ того во многихъ земствахъ учреждаются „спеціальныя“ ревизіонныя комиссіи для „внутреннихъ“ или „экстренныхъ“ ревизій.

Впрочемъ въ растратахъ и хищеніяхъ, такъ охотно приписываемыхъ реакціонной печатью однимъ земскимъ управамъ, принимали большое участіе и предводители дворянства. Число преступленій по должности, относимыхъ за счетъ предводителей дворянства, оказывается очень высокимъ и превышающимъ число преступленій выборныхъ предсѣдателей управъ.

Итакъ, реакціонная пресса торжествовала. Бросая крикливыя обвиненія по адресу земскихъ учрежденіи, и намѣренно сгущая краски, она съ злорадствомъ ждала правительственныхъ репрессій, которыя вмѣстѣ съ проэктомъ гр. Толстого должны были привести къ ликвидаціи земства. Но проэктъ гр. Толстого подвергся существеннымъ измѣненіямъ при обсужденіи его членами Государственнаго Совѣта:

предложеніе гр. Толстого о назначеніи управъ, о предоставленіи крупнымъ собственникамъ правъ гласныхъ безъ избранія, и о превращеніи земскихъ собраній въ совѣщательныя учрежденія, постановленія которыхъ подлежали бы утвержденію губернатора или министра внутреннихъ дѣлъ, было отвергнуто большинствомъ голосовъ.

Удалось ли бы гр. Толстому отстоять цѣликомъ свой проектъ или пойти на уступки, такъ и осталось неизвѣстнымъ; смерть помѣшала ему провести его. Толстой умеръ, и Новое Земское Положеніе явилось компромиссомъ между положеніемъ 64 года и проектомъ „министра борьбы", какъ называли Толстого.

Въ отличіе отъ Земскаго Положенія 1864 г., провозгласившаго безусловность избирательныхъ курій и положившаго въ основу ихъ дѣленія имущественный цензъ, Положеніе 12 іюня 1890 г. выдвинуло сословность избирательныхъ группъ и, благодаря измѣненію ценза, еще болѣе усилило представительство отъ дворянъ. По Новому Положенію въ первую избирательную группу входили дворяне потомственные и личные, во вторую—прочіе избиратели и юридическія лица, въ третью—крестьяне.

При составленіи Положенія 1864 г. первоначальное намѣреніе было „дать нѣкоторый перевѣсъ въ составѣ уѣздныхъ земскихъ собраніи классу болѣе образованному и развитому и уже опытному въ гражданской жизни".

Впослѣдствіи, при дальнѣйшей разработкѣ проэкта, неравномѣрность представительства была нѣсколько сглажена, но все же она оставалась значительной, такъ что, въ сущности, несмотря на провозглашеніе безсословности, цензовый принципъ только маскировалъ все тѣ же сословныя перегородки. Такимъ образомъ, въ основу Положеній 64 г. и 90 г., несмотря на кажущееся рѣзкое различье, былъ положенъ одинъ и тотъ же принципъ сословности; только Новымъ Земскимъ Положеніемъ онъ былъ сильнѣе подчеркнутъ.

Въ 1877 г. на одного гласнаго отъ землевладѣльцевъ приходилось въ среднемъ 9,2 тыс. дес., на гласнаго отъ крестьянъ—16,2 тыс. Въ 1905 году эти цифры соотвѣтственно

равнялись—4,7 тыс. и 30,4 тыс., т. е. цензъ дворянъ уменьшился вдвое, а у сельскихъ обществъ увеличился вдвое.

Наглядно это можно видѣть изъ слѣдующей таблицы:

Губерніи.	въ 1877 г. тыс. дес. на одного гласнаго.	
	отъ землевладѣльцевъ.	отъ крестьянъ.
Бессарабская	8,6	14,1
Владимірская	7,3	11,9
Вологодская	13,8	31,3
Воронежская	6,5	15,3
Вятская	9,7	58,1
Екатеринославская . . .	18,1	19,4
Казанская	5,7	21,8

Губерніи.	въ 1905 г. тыс. дес. на одного гласнаго.	
	отъ землевладѣльцевъ.	отъ крестьянъ.
Бессарабская	6,7	24,1
Владимірская	2,5	23,2
Вологодская	—	39,3
Воронежская	4,6	34,7
Вятская	—	68,9
Екатеринославская . . .	8,0	33,7
Казанская	3,7	28,6

Мы ограничимся для краткости свѣдѣніями о 7 губерніяхъ и укажемъ только среднія цифры, вычисленныя по отношенію 33-хъ губерній.

1877 г. тыс. дес. на одного гласнаго.		1905 г. тыс. дес. на одного гласн.	
отъ землевладѣльцевъ.	отъ крестьянъ.	отъ землевладѣльцевъ.	отъ крестьянъ.
9,2	16,2	4,7	30,4

Реформа 1890 г. дала дворянамъ абсолютное преобладаніе въ 281 уѣздѣ изъ 320. Въ остальныхъ 39 уѣздахъ гласныхъ-дворянъ—меньше 50% общаго числа.

Но, увеличивъ сравнительно съ прошлымъ, количество гласныхъ дворянъ, Новое Положеніе вмѣстѣ съ тѣмъ уменьшило общее число гласныхъ съ 2.274 до 1.576, а уѣздныхъ съ 13.329 до 10.229. Въ прецентахъ число первыхъ уменьшилось на 31.1%, а вторыхъ на 23,2%.

Сравнивая число гласныхъ по отдѣльнымъ уѣздамъ въ 1864 г. и въ 1890 г., мы получили слѣдующую разницу:

Число гласныхъ.	Число уѣздовъ. 1864 г.	1890 г.
отъ — до 15	27	26
„ 15 „ 20	15	41
„ 20 „ 30	61	106
„ 30 „ 40	106	176
„ 40 „ —	151	10
Всего	360	359

По этой таблицѣ мы можемъ судить о значительномъ сокращеніи числа гласныхъ Положеніемъ 90 г. Максимальное число ихъ на уѣздъ достигало въ 1864 г. 70—96, въ 1890 г. число это равнялось только 40.

Создатели новой реформы давали очень туманное объясненіе вышеприведенной мѣрѣ: слишкомъ многолюдныя собранія, по ихъ мнѣнію, мѣшаютъ спокойному веденію дѣла. Выходило, такимъ образомъ, что интересъ къ работѣ обратнопропорціоналенъ числу участниковъ въ ней, и что чѣмъ меньше работниковъ, тѣмъ больше они развиваютъ энергіи..

„Московскія Вѣдомости“, этотъ чуткій барометръ настроенія правительственныхъ сферъ, писали по этому поводу: „Индефферентизмъ гласныхъ... существуетъ. Но онъ не можетъ быть устраненъ ни расширеннымъ кругомъ дѣятельности, ни денежными штрафами“. „Едва ли ни единственная въ данномъ случаѣ, возможная мѣра, по мнѣнію редакціи, состоитъ въ пониженіи числа гласныхъ до минимума... Земскія дѣла не баржа, которую можно тащить противъ теченія волокомъ, для чего требуется только побольше рукъ... Ни судей, ни администраторовъ, ни членовъ совѣщательныхъ собраній нельзя тащить въ засѣданіе насильно; если они сами не явятся, то это лучшее доказательство, что ихъ присутствіе было бы безполезнымъ“.

Сокращеніе гласныхъ было проведено слѣдующимъ образомъ: отъ каждаго уѣзда число гласныхъ было уменьшено на одного, причемъ каждый уѣздъ долженъ былъ имѣть не менѣе двухъ губернскихъ гласныхъ.

Реформа 90 г. не остановилась на одномъ сокращеніи общаго числа гласныхъ; она пошла еще дальше и, исказивъ, а во многихъ случаяхъ и совсѣмъ уничтоживъ избирательныя права другихъ группъ, фактически порвала всякую связь съ идеей мѣстнаго самоуправленія. Новое Земское Положеніе открыто заявило о своемъ желаніи отдать въ руки дворянства все земское дѣло и считаться лишь съ нимъ однимъ.

По Положенію 90 г. были лишены избирательныхъ правъ: духовенство, церковный причтъ, крестьянскія товарищества, крестьяне, владѣющіе въ уѣздѣ кромѣ надѣльной еще и частной землей, лица имѣющія купеческія свидѣтельства, владѣльцы торговыхъ и промышленныхъ заведеній, а также евреи.

Представительство отъ сельскихъ обществъ было сведено къ одной фикціи; лишь угодныя мѣстному начальству лица могли разсчитывать попасть въ земство. Сельскіе избирательные съѣзды были упразднены; теперь гласные не выбирались больше уполномоченными отъ сельскихъ обществъ, а назначались губернаторомъ изъ числа кандидатовъ, избранныхъ волостными сходами. Выборы кандидатовъ (обыкновенно туда попадали старшины и сельскіе старосты) происходили подъ давленіемъ земскихъ начальниковъ и ихъ партій, заинтересованныхъ въ земскихъ дѣлахъ. Впрочемъ, и крестьянскіе выборы по Положенію 64 года не проходили безъ вмѣшательства мѣстной администраціи, и гласныхъ— помѣщиковъ, имѣвшихъ право быть избранными отъ сельскихъ съѣздовъ. Но все же Земское Положеніе 64 г. не исключало возможности самостоятельныхъ выступленій крестьянства; Положеніе 90 г. уничтожило эту возможность.

Земской реформой 90 г. въ составъ губернскихъ собраній введены всѣ уѣздные предводители дворянства, а въ уѣздныя собранія — городскіе головы уѣздныхъ городовъ.

Повѣрка правъ гласныхъ изъята изъ компетенціи земскихъ собраній.

Полный имущественный цензъ попрежнему равняется

15 тыс. р., земельный же цензъ, благодаря вздорожанію стоимости земли, былъ соотвѣтственно пониженъ.

Приводимъ слѣдующія данныя:

Губерніи.	Колебанія ценза по уѣздамъ. (десят.).	
	1864 г.	1890 г.
Петербургская	200—350	175—275
Нижегородская	200—350	200—350
Новогородская	350—475	300—425
Московская	200	175—200
Рязанская.	200	125—200
Саратовская	250—475	175—400
Орловская	200—250	125—250
Псковская	250—350	225—300

Цензъ для участія въ выборѣ уполномоченныхъ повышенъ вдвое: вмѣсто 1/20 полнаго имущественнаго ценза онъ по Новому Положенію равняется 1/10.

Сельскія общества лишены права выбирать нечленовъ сельскаго общества, имѣющихъ въ уѣздѣ самостоятельный цензъ (землевладѣльцевъ, членовъ церковныхъ причтовъ). Лица женскаго пола, имѣвшія раньше право выдавать довѣренность на участіе въ выборахъ всѣмъ, имѣющимъ цензъ, теперь сохранили это право лишь въ отношеніи близкихъ родственниковъ.

Положеніе 90 г. имѣло въ виду провести принципъ принудительности посѣщеній гласными земскихъ собраній. Статьи 59 и 60 предоставляютъ собранію право подвергать штрафамъ и замѣчаніямъ тѣхъ изъ гласныхъ, которые уклоняются отъ присутствованія на земскихъ собраніяхъ. . . безъ уважительныхъ причинъ.

Однако этотъ принципъ мало привился на земской почвѣ, и за 18 лѣтъ право взысканія было наложено всего въ 38 случаяхъ. Переходя теперь къ исполнительнымъ органамъ, управамъ, мы должны отмѣтить существенную разницу между прежнимъ и новымъ Положеніями о земствахъ.

Этимъ нововведеніемъ, по существу былъ уничтоженъ принципъ выборности управъ, изъ-за него ясно прогля-

дывала физіономія Толстовскаго проекта, стремившагося къ назначенію членовъ управъ. Реформа 90 г. вводила порядокъ утвержденія не только для предсѣдателя управы, какъ это было по Положенію 64 г., но и для всѣхъ членовъ управы, причемъ земскія собранія лишались права обжаловать неутвержденіе. Предсѣдатели и члены управъ числятся состоящими на государственной службѣ (ст. 124), и въ предсѣдатели управъ не могутъ быть избираемы лица, не имѣющія права на государственную службу. Послѣднее обстоятельство отозвалось особенно на окраинахъ, гдѣ предсѣдателями управъ по большей части были крестьяне или купцы. Замѣщеніе выборныхъ должностей предсѣдателя и членовъ управъ чиновниками, пришлымъ элементомъ, часто незнакомымъ съ нуждами края и непроникнутымъ его интересами стало обычнымъ явленіемъ.

Но на ряду съ такимъ большимъ ограниченіемъ Новое Положеніе внесло и извѣстное улучшеніе, расширивъ кругъ лицъ, подлежавшихъ избранію въ предсѣдатели и члены управъ: ими могли быть не только гласные, но и вообще лица, имѣющія полный цензъ.

Теперь мы разсмотримъ очень важное измѣненіе, внесенное, главнымъ образомъ, статьей 87, дающей цѣлый рядъ поводовъ для вмѣшательства мѣстной администраціи въ земскія дѣла. Ст. 87 предоставляетъ губернатору право останавливать исполненіе постановленій собранія не только въ случаяхъ формальныхъ нарушеній закона, но и тогда, когда онъ усмотритъ, что данное постановленіе „не соотвѣтствуетъ общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ, либо явно нарушаетъ интересы мѣстнаго населенія“.

Законъ 12 іюня нѣсколько увеличилъ компетенцію земствъ; такъ. ст. 108-ой увеличенъ перечень предметовъ, по которымъ земства могутъ издавать обязательныя постановленія.

Изъ положительныхъ пріобрѣтеній, принесенныхъ Положеніемъ 90 г., кромѣ двухъ вышеуказанныхъ, надо отмѣтить еще—возстановленіе почти въ полномъ объемѣ права земствъ на безплатную пересылку корреспонденціи.

Къ ограничительнымъ мѣрамъ, направленнымъ къ

уменьшенію самостоятельности земскихъ органовъ, относится и лишеніе уѣздныхъ собраній права непосредственныхъ, помимо губернскаго земства, ходатайствъ передъ Высшимъ правительствомъ. Закономъ 2 февраля 1904 г. снова возстановленъ прежній порядокъ возбужденія ходатайствъ.

ГЛАВА IV.

Несмотря на свой достаточно ярко выраженный реакціонный характеръ, реформа 12 іюня 1890 г. не удовлетворила противниковъ земскаго самоуправленія; не довольствуясь реорганизаціей его на сословныхъ началахъ и сокращеніемъ его самостоятельности, они направили теперь свое вниманіе на ограниченіе компетенціи земскихъ учрежденій. Наступившая въ серединѣ девяностыхъ годовъ перемѣна царствованія на нѣкоторое время оживила надежды на перемѣну правительственнаго курса, но это ожиданіе продолжалось недолго. 17 января 1895 г. при пріемѣ депутаціи отъ земствъ, городовъ и сословій, Государь обратился къ нимъ съ рѣчью, не оставлявшей на этотъ счетъ никакихъ сомнѣній. „Мнѣ извѣстно,—говорилось тамъ,—что въ послѣднее время слышались въ нѣкоторыхъ земскихъ собраніяхъ голоса людей, увлекавшихся безсмысленными мечтаніями объ участіи представителей земства въ дѣлахъ внутренняго управленія; пусть всѣ знаютъ, что Я, посвящая всѣ Свои силы благу народному, буду охранять начало самодержавія такъ же твердо и неуклонно, какъ охранялъ его Мой Незабвенный Покойный Родитель“.

Со этого времени нападки реакціонной прессы на земство замѣтно усилились, такъ же какъ и недоброжелательное отношеніе къ нему со стороны правящихъ сферъ. Законопроектъ о предѣльности обложенія, выдвигавшійся еще въ восьмидесятыхъ годахъ, но затѣмъ неоднократно отлагавшійся, теперь становится на очередь дня. Въ 1900 г. министръ внутреннихъ дѣлъ, Сипягинъ, и министръ фи-

нансовъ, Витте, выработали проектъ, согласно которому „всѣ земскія смѣты, требующія увеличенія сборовъ съ недвижимыхъ имуществъ за предѣлы, коихъ онѣ достигли въ 1900 г., должны представляться на утвержденіе министровъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ. Этотъ проектъ встрѣтилъ однако энергичныя возраженія въ комитетѣ министровъ со стороны Ермолова, указывавшаго на то, что такая мѣра можетъ повести къ застою нѣкоторыхъ важныхъ отраслей земской дѣятельности. Согласно замѣчаніямъ Ермолова проектъ былъ измѣненъ въ томъ смыслѣ, что увеличеніе оклада предшествующаго года допускалось въ размѣрѣ до 2,5%, причемъ эта норма, по соглашенію министра финансовъ и внутреннихъ дѣлъ и съ Высочайшаго соизволенія, для отдѣльныхъ земствъ могла быть повышена до 5% и понижена до 1%. Несмотря на эти поправки большинство Государственнаго Совѣта высказалось рѣшительно противъ законопроекта; однако Высочайшее утвержденіе получило мнѣніе меньшинства (12 іюня 1900 г.).

Одновременно съ закономъ о предѣльности земскаго обложенія состоялось также изъятіе продовольственнаго дѣла изъ вѣдѣнія земствъ. Едва они были изданы, какъ „Московскія Вѣдомости“ возбудили уже дальнѣйшій вопросъ — о томъ, чтобы изъять изъ вѣдѣнія земства также школьное, санитарное, дорожное дѣло, статистику и т. д.

„Земство нужно только нашимъ конституціоналистамъ, лелѣющимъ мечту выростить изъ этого чахлаго растеньица большое и вѣтвистое дерево — писалось тамъ — а мѣстное благоустройство только выиграетъ отъ изъятія его изъ цѣпкихъ рукъ земскихъ дѣльцовъ“.

При такихъ условіяхъ думать о реформѣ земскаго самоуправленія въ смыслѣ расширенія его правъ и дальнѣйшей демократизаціи не приходилось. Положеніе дѣлъ измѣняется лишь со времени общественнаго подъема 1904 — 1905 г.г., когда былъ поставленъ вопросъ о преобразованіи всего государственнаго строя на конституціонныхъ началахъ, безъ чего не можетъ существовать почва для правильнаго развитія мѣстнаго самоуправленія. 6 августа 1905 г. было издано положеніе о законосовѣщательной Государ-

ственной Думѣ, а 17 октября Высочайшимъ манифестомъ возложена была на правительство задача „установить, какъ незыблемое правило, чтобы никакой законъ не могъ воспріять силу безъ одобренія Государственной Думы, и чтобы выборнымъ отъ народа обезпечена была возможность дѣйствительнаго участія въ надзорѣ за закономѣрностью дѣйствій поставленныхъ отъ Насъ властей“.

Въ періодъ общественнаго подъема 1904—1905 г.г. и затѣмъ, съ открытіемъ дѣятельности новыхъ законодательныхъ органовъ, вопросъ о реформѣ земскаго самоуправленія былъ выдвинутъ на первый планъ, однако до сихъ поръ еще онъ не получилъ своего разрѣшенія во всей политикѣ. Были урегулированы лишь нѣкоторыя частности, а въ остальномъ — вопросъ такъ и не вышелъ изъ стадіи составленія проектовъ и ихъ обсужденія.

5 октября 1906 г. былъ изданъ указъ объ измѣненіи организаціи крестьянскаго представительства въ земскихъ учрежденіяхъ. Сельскимъ обывателямъ, обладающимъ установленнымъ цензомъ, помимо надѣльной земли, предоставлялось теперь участвовать во вторыхъ земскихъ избирательныхъ собраніяхъ независимо отъ участія ихъ въ выборахъ гласныхъ отъ сельскихъ обществъ *), затѣмъ — уничтожено было утвержденіе губернаторомъ гласныхъ отъ сельскихъ обществъ изъ числа кандидатовъ, избранныхъ волостными сходами: теперь эти кандидаты избираютъ положенное число гласныхъ изъ своего состава самостоятельно, и наконецъ— отмѣнены ограниченія для лицъ податного сословія относительно государственной службы и въ томъ числѣ запрещеніе выбирать означенныхъ лицъ предсѣдателями управъ.

Первая Государственная Дума не успѣла выдвинуть вопроса о земской реформѣ, въ виду ея досрочнаго роспуска. Во вторую же Думу былъ внесенъ правительствомъ проектъ положенія о поселковомъ и волостномъ управленіи, а также конституціонно-демократической партіей — о выборѣ зем-

*) Однако крестьяне, вышедшіе на хутора согласно указу 9 ноября 1906 г. — согласно разъясненію Сената — не пріобрѣтаютъ тѣхъ правъ при земскихъ выборахъ, какія предоставлены мелкимъ землевладѣльцамъ.

скихъ гласныхъ, кромѣ того министерствомъ подготовлялся къ внесенію въ Думу также проектъ общей земской реформы.

Въ основу положенія о поселковомъ и волостномъ управленіи составители правительственнаго проекта ставили „устраненіе господствовавшаго до сихъ поръ въ области крестьянскаго управленія принципа административной опеки“ и приданіе ему (т. е. мѣстному управленію) „безсословнаго характера“.

Сущность проекта, въ краткихъ словахъ, сводится къ слѣдующему.

Районами примѣненія поселковаго устройства являются: 1) селенія не земледѣльческаго типа и 2) селенія, составъ жителей коихъ болѣе чѣмъ на $^1/_{10}$ не совпадаетъ съ составомъ земельныхъ обществъ, мѣстныя же потребности благоустройства отличаются извѣстной сложностью. Вопросъ объ учрежденіи и упраздненіи поселковыхъ обществъ, объ установленіи и измѣненіи ихъ границъ и т. д. предоставляется усмотрѣнію уѣздныхъ совѣтовъ,—органовъ, учреждаемыхъ вмѣсто теперешнихъ уѣздныхъ съѣздовъ. Владѣльцы усадебъ, хуторовъ и т. п., если они были расположены въ чертѣ усадебной осѣдлости селенія, входятъ въ составъ поселковаго общества; если эти владѣнія расположены внѣ черты селеній, то ихъ владѣльцамъ все же предоставляется право входить въ составъ поселковой организаціи. Для пользованія правомъ голоса на поселковомъ сходѣ достаточно имѣть усадебное мѣсто съ постройками или уплачивать земскихъ сборовъ не менѣе 2 рублей,—съ недвижимыхъ имуществъ и торгово-промышленныхъ предпріятій. Для крупныхъ селеній поселковые сходы замѣняются поселковыми собраніями, т. е. непосредственное участіе замѣняется представительствомъ. Право самообложенія поселковаго самоуправленія ограничено. Именно, поселковыя оцѣнки должны утверждаться уѣзднымъ земскимъ собраніемъ, и поселковый сборъ опредѣляется въ извѣстномъ процентномъ отношеніи къ уѣздному сбору.

Подобнымъ же образомъ строится и волостное управленіе, причемъ для выбора гласныхъ въ волостное собраніе всѣ избиратели дѣлятся на двѣ группы: владѣющихъ цен-

зами внѣ земельныхъ обществъ и членовъ названныхъ обществъ. Количество гласныхъ между ними разверстывается соотвѣтственно суммѣ уплачиваемыхъ каждой категоріей сборовъ. Для частныхъ владѣльцевъ допускаются также свободныя группировки для выборовъ, исходя опять-таки изъ суммы уплачиваемыхъ данной группой налоговъ.

На обязанности волостного собранія лежитъ, между прочимъ, избраніе гласныхъ въ уѣздное земское собраніе.

Что касается проекта конституціонно-демократической партіи, то онъ строилъ земское самоуправленіе по слѣдующему плану: сельское общество, какъ самоуправляющійся союзъ, упраздняется; дѣла его, вытекающія изъ владѣнія землей, выдѣляются изъ общихъ дѣлъ, причемъ эти послѣднія переходятъ къ органамъ участковаго самоуправленія (участковое земское собраніе и участковая управа); въ мѣстностяхъ съ рѣдкимъ населеніемъ участковыхъ земствъ можетъ и не быть, если уѣздное земское собраніе признаетъ ихъ ненужными. Въ такомъ случаѣ вмѣсто участковыхъ земствъ учреждаются исполнители порученій уѣзднаго собранія, такъ называемыя агентуры уѣздной управы. Затѣмъ всякое селеніе можетъ быть выдѣлено въ особую земскую единицу,—поселковую организацію (сходъ, староста и управа). Надъ участковымъ земствомъ стоитъ уѣздное и, наконецъ, губернское (губернское собраніе и управа).

Такое самоуправленіе въ ближайшее время подлежитъ введенію, согласно проекту, въ 47 губерніяхъ Европейской Россіи,

Переходя къ организаціи избирательной системы, проектъ устанавливаетъ слѣдующія нормы. Участвовать въ выборахъ и быть избираемымъ въ поселковое, участковое и уѣздное земства имѣетъ право всякій мѣстный житель, достигшій 21 года, безъ различія пола, вѣроисповѣданія и національности, проживший въ предѣлахъ уѣзда сряду или съ перерывами въ теченіе послѣднихъ лѣтъ не менѣе 6 мѣсяцевъ. Это требованіе 6-ти мѣсячной осѣдлости необязательно для тѣхъ, кто платитъ въ теченіе 6-ти мѣсяцевъ земскіе налоги или владѣетъ въ уѣздѣ недвижимымъ имуществомъ, облагаемымъ земскими сборами. Каждый избиратель имѣетъ

одинъ лишь голосъ и передовѣрять его не можетъ; выборы производятся закрытой баллотировкой. Затѣмъ въ поселковомъ самоуправленіи участвуютъ или всѣ избиратели, или производятся выборы (прямые). Въ участковое земство—выборы также одностепенные; въ уѣздное—часть гласныхъ избирается прямо населеніемъ, а другая посылается участковыми земствами; наконецъ, городское населеніе въ уѣздное земство избирается такъ: 80 болѣе крупныхъ городовъ посылаютъ представителей черезъ свои думы, т. е. выборы двухстепенные, остальные города выбираютъ прямо. Чтобы не дать преобладанія городскимъ гласнымъ въ уѣздномъ земствѣ, проектъ вноситъ поправку: хотя выборы въ уѣздное собраніе производятся и пропорціонально числу населенія, но число гласныхъ отъ городовъ не должно быть при этомъ болѣе $^1/_2$ всего состава уѣзднаго земскаго собранія. Число гласныхъ уѣзднаго собранія, избираемыхъ участковыми земствами, должно быть менѣе половины числа уѣздныхъ гласныхъ. Общее число гласныхъ участковаго земства опредѣлялось въ 20—40, а уѣзднаго въ 30—60 человѣкъ.

Въ губернское земское собраніе гласные избираются на уѣздныхъ собраніяхъ, и, слѣдавательно, выборы устанавливаются двухстепенные и трехстепенные,—для разныхъ категорій гласныхъ. Число губернскихъ гласныхъ колеблется отъ 50 до 94.

На вопросѣ о компетенціи земскихъ учрежденій проектъ конституціонно-демократической партіи останавливается лишь вскользь; въ основѣ онъ построенъ на тѣхъ же началахъ, что и дѣйствующее земское Положеніе—за исключеніемъ лишь того, что названнымъ проектомъ было предположено сосредоточить управленіе уѣздной полиціей въ рукахъ лица, приглашаемаго и увольняемаго земской управой.

Послѣ роспуска второй Государственной Думы правительство взяло обратно свои проекты о поселковомъ и волостномъ управленіи и рѣшило ихъ пересмотрѣть при участіи совѣта по дѣламъ мѣстнаго хозяйства. Здѣсь эти проекты были переработаны въ реакціонномъ духѣ, сообразно съ общимъ сдвигомъ правительственныхъ и земскихъ круговъ

вправо, и въ концѣ 1908 г. внесены въ третью Государственную Думу.

На обсужденіе проекта волостного управленія ушло въ комиссіяхъ и въ Думѣ цѣлыхъ три года; что же касается проекта поселковаго управленія, то онъ такъ и застрялъ въ комиссіи, не поступивъ на обсужденіе Думы.

Одобренный Г. Думою первый законопроектъ значительно разнится отъ проекта правительственнаго. Правительство предполагало лишь въ извѣстной степени реформировать дѣйствующее нынѣ волостное управленіе, а именно, оно проектировало привлечь къ участію въ немъ лицъ всѣхъ сословій и предоставить новой волости больше, сравнительно со старой, правъ въ сферѣ ея хозяйственной дѣятельности, но вмѣстѣ съ тѣмъ желало сохранить за волостью характеръ единицы управленія, которой лишь придана нѣкоторая сумма обязанностей и полномочій мѣстно-хозяйственныхъ. Г. Дума взглянула на этотъ вопросъ значительно шире. Присоединяясь къ мнѣнію правительства о томъ, что реформа существующаго волостного управленія представляется настоятельно необходимой, Г. Дума нашла вмѣстѣ съ тѣмъ необходимымъ разрѣшить и другой весьма существенный и назрѣвшій давно вопросъ, а именно создать въ помощь нынѣ существующему земству другое, организованное на единыхъ съ нимъ основахъ, но охватывающее болѣе мелкую, чѣмъ уѣздъ, территорію.

Стремясь, такимъ образомъ, какъ къ тому, чтобы реформировать существующее волостное управленіе, такъ и къ тому, чтобы образовать мелкую земскую единицу, Г. Дума признала возможнымъ достигнуть указанныхъ цѣлей путемъ созданія учрежденія, которое выполняло бы функціи какъ хозяйственнаго, такъ и административнаго свойства.

Согласно проекту, волостное земское управленіе вводится, по возможности, въ предѣлахъ существующихъ волостей, чтобы не нарушать укоренившихся уже въ населеніи привычекъ къ извѣстному строю. Но, вмѣстѣ съ тѣмъ, Г. Дума все же нашла необходимымъ опредѣлить нѣкоторыя условія, которымъ новыя волости во всякомъ случаѣ должны удовлетворять. Однимъ изъ наиболѣе существенныхъ является

требованіе о минимумѣ населенія—въ 3.000 чел. обоего пола. Это условіе было включено въ противовѣсъ существующему уже мнѣнію о томъ, что волость должна совпадать съ приходами, ибо въ послѣднемъ случаѣ никакое раціональное веденіе дѣла въ волости не предоставляется возможнымъ, и получится такъ называемое „карликовое хозяйство". Указанный минимумъ не требуется только въ губерніяхъ съ очень рѣдкимъ населеніемъ, какъ напримѣръ, Вологодская, Пермская.

Вопросъ о правѣ голоса вызвалъ большіе споры. Оппозиція настаивала на всеобщемъ избирательномъ правѣ. Но это предложеніе было отклонено большинствомъ Г. Думы которое находило, что такъ какъ на избирательныхъ собраніяхъ выбираются изъ среды самихъ собраній волостные гласные, которые вѣдаютъ всѣмъ волостнымъ хозяйствомъ, то нельзя распоряженіе смѣтой отдавать въ руки лицъ не заинтересованныхъ размѣромъ обложенія. Руководствуясь этими соображеніями, Г. Дума предоставила право участія въ волостныхъ избирательныхъ собраніяхъ лишь лицамъ, владѣющимъ недвижимымъ имуществомъ, обложеннымъ земскими сборами, ибо только на такихъ лицахъ отражается повышеніе или пониженіе волостного обложенія, тогда какъ, напримѣръ, торгово-промышленный классъ, хотя и уплачиваетъ въ земскую кассу сборъ съ выбираемыхъ промысловыхъ свидѣтельствъ, но въ совершенно опредѣленномъ размѣрѣ, не находящемся въ зависимости отъ волостной раскладки. Но, затѣмъ никакого размѣра имущественнаго ценза для права участія въ выборахъ Г. Дума не установила и такимъ образомъ предоставила избирательныя права владѣльцамъ хотя бы и нѣсколькихъ саженъ земли, если только земля эта обложена земскими сборами. Въ этомъ отношеніи проектъ Г. Думы значительно разнится отъ правительственнаго проекта, который предполагалъ предоставить избирательныя права лишь владѣльцамъ недвижимыхъ имуществъ въ размѣрѣ не менѣе 1/4 нынѣ существующаго земскаго ценза, т. е. въ среднемъ, отъ 3 до 8 десятинъ, а въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ даже до 20 десятинъ земли. Значительное новшество введено Г. Думой по вопросу объ избирательномъ

правѣ женщинъ, которымъ, по думскому проекту, предоставляется какъ право выбирать непосредственно, такъ и право быть избранными въ волостные земскіе гласные. Это рѣшеніе вызвало сильныя возраженія, въ особенности среди правыхъ крестьянъ, которые указывали, что это будетъ страннымъ и непонятнымъ для мѣстнаго населенія нововведеніемъ. Но большинство Г. Думы рѣшительно высказалось за такое право женщинъ, находя, что теоретически нѣтъ никакихъ основаній рѣшать данный вопросъ въ отрицательномъ смыслѣ, а практически и въ настоящее время жены очень часто замѣняютъ своихъ мужей на сельскихъ сходахъ, въ особенности въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ развиты отхожіе промыслы.

Порядокъ выборовъ также вызвалъ большія разногласія. Послѣ принятія имущественнаго ценза оппозиція настаивала на томъ, чтобы въ предѣлахъ этого ценза выборы производились сообща, въ одномъ собраніи. Но большинство Г. Думы признало необходимымъ установить куріальную систему, по размѣрамъ имущественнаго ценза и съ выдѣленіемъ въ особую курію общинниковъ, какъ находящихся въ совершенно своеобразныхъ и обособленныхъ условіяхъ быта и хозяйства. Основаніемъ къ принятію такой системы было выставлено то соображеніе, что крайне важно, чтобы въ составъ волостного земскаго собранія и въ особенности на первыхъ порахъ попали культурные и знакомые уже съ земской дѣятельностью мѣстные люди, которые, конечно, въ громадномъ ихъ большинствѣ принадлежатъ къ болѣе состоятельному классу. Такіе люди окажутся, несомнѣнно, въ меньшинствѣ въ собраніи, которое будетъ преимущественно состоять изъ крестьянъ. Но если же не учреждать никакихъ курій, то весьма возможно, что въ очень многихъ волостяхъ такіе люди вовсе не попадутъ въ гласные, а крестьяне благодаря своему численному превосходству, проведутъ исключительно своихъ представителей. А въ виду несомнѣннаго стремленія крестьянъ къ возможно меньшему расходованію денегъ на какія бы то ни было цѣли, никакія культурныя начинанія, никакая дѣйствительно „земская“, дѣятельность въ волости не разовьется, если не примутъ участія въ воло-

стномъ земскомъ собраніи культурные земскіе люди, которые будутъ убѣждать собраніе не бояться расходовъ на полезныя мѣропріятія. Раздѣливъ въ виду означенныхъ соображеній избирателей на куріи соотвѣтственно ихъ имущественному цензу, и предоставивъ каждой куріи выбирать то число гласныхъ, которое причитается на ея долю по суммѣ платимыхъ земскихъ сборовъ, Г. Дума нашла излишнимъ дальнѣйшее стѣсненіе избирателей, и предоставила каждой куріи выбирать гласныхъ не только изъ своей среды, но вообще изъ всѣхъ избирателей волости.

Компетенція волостного земскаго собранія опредѣлена соотвѣтственно компетенціи уѣздныхъ земскихъ собраній, ибо мелкая земская единица должна войти въ общій кругъ дѣятельности всѣхъ земскихъ учрежденій и стать въ одинаковое съ ними положеніе. Г. Дума нашла, что нѣтъ основаній стремиться къ разграниченію сферы дѣятельности волостныхъ земскихъ учрежденій отъ уѣздныхъ, такъ какъ почти полувѣковой опытъ губернскихъ и уѣздныхъ земствъ доказалъ, что въ этомъ отношеніи органы мѣстнаго самоуправленія умѣютъ справляться съ своими задачами безъ подробной регламентаціи въ законѣ. Но тотъ же опытъ земской жизни указалъ на необходимость включенія въ компетенцію волостного земства одной отрасли дѣятельности, а именно—права организаціи юридической помощи населенію. Нынѣ дѣйствующія земства не разъ проектировали организовать такую помощь, ибо потребность въ ней нашего малограмотнаго, темнаго крестьянскаго населенія громадна, но попытки эти каждый разъ встрѣчали противодѣйствіе со стороны администраціи, въ виду неуказанія въ законѣ на подобное право земства. При первомъ обсужденіи означеннаго вопроса въ комиссіи по мѣстному самоуправленію всѣ члены комиссіи изъ крестьянъ, безъ различія партій, одинъ за другимъ заявляли о необходимости предоставленія волостному земству подобнаго права и указывали, насколько страдаетъ крестьянское населеніе, при отсутствіи правильно организованной юридической помощи, отъ мелкихъ подпольныхъ адвокатовъ, завлекающихъ его въ сутяжничество и высасывающихъ изъ него послѣдніе соки. Въ Г. Думѣ

означенное предложеніе комиссіи принято громаднымъ большинствомъ.

Весьма спорнымъ оказался вопросъ о составѣ исполнительнаго органа. Комиссія по мѣстному самоуправленію въ своемъ докладѣ проектировала учредить во всѣхъ волостяхъ коллегіальный органъ — волостную земскую управу, состоящую изъ предсѣдателя и не менѣе двухъ членовъ. Комиссія находила, что такой составъ является однимъ изъ существенныхъ условій самостоятельности и правильности дѣйствій исполнительнаго органа; а такъ какъ въ настоящее время волостной старшина подчиненъ цѣлому ряду административныхъ лицъ и учрежденій, заваливающихъ его различнаго рода порученіями и всегда требующихъ немедленнаго и неукоснительнаго исполненія предписаній, и такъ какъ и эти лица, и учрежденія, и сами старшины привыкли къ такому подчиненному ихъ положенію, то поэтому особенно важно, чтобы исполнительный органъ волостного земства былъ поставленъ въ совершенно иное, самостоятельное положеніе — цѣль же эта достигается учрежденіемъ коллегіальнаго органа — волостной земской управы, ибо то, что не рѣшится иногда возразить на незаконное требованіе какой-либо мѣстной власти единоличный волостной старшина, несравненно легче будетъ сдѣлать тому же лицу, въ качествѣ предсѣдателя управы, опирающагося на рѣшеніе всей коллегіи управы. Возражавшіе на предложеніе комиссіи указывали на то, что образованіе коллегіальнаго исполнительнаго органа во всѣхъ безъ исключенія волостяхъ не вызывается необходимостью, а вмѣстѣ съ тѣмъ влечетъ за собой излишніе расходы по оплатѣ содержанія членовъ этого органа, и находили, что этотъ вопросъ надо предоставить въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ рѣшенію волостного земскаго собранія. При первомъ чтеніи законопроекта Г. Думой была принята поправка о томъ, что въ волостяхъ съ населеніемъ менѣе 10.000 человѣкъ управа, по желанію волостного земскаго собранія, можетъ быть замѣнена единоличнымъ органомъ — волостнымъ старшиной, но затѣмъ, при второмъ чтеніи эта поправка была исключена по тѣмъ соображеніямъ, что коллегіальность исполни-

тельнаго органа представляется настолько важнымъ положеніемъ, что его нельзя ставить въ зависимость отъ рѣшенія собранія, которое можетъ измѣнить это положеніе, руководствуясь не мыслью о пользѣ дѣла, а исключительно для сокращенія расходовъ.

Предсѣдатель и члены волостной земской управы, по проекту комиссіи по мѣстному самоуправленію, вступали въ должность безъ утвержденія, но Г. Думой была принята поправка о томъ, что лица эти подлежатъ утвержденію, но не единоличной властью, какъ предсѣдатели и члены уѣздныхъ земскихъ управъ, а коллегіальнымъ органомъ — особымъ присутствіемъ уѣзднаго съѣзда, въ составъ котораго войдутъ въ значительномъ числѣ мѣстные общественные дѣятели.

Обязанности волостной земской управы и ея предсѣдателя раздѣляются на двѣ части: обязанности земско-хозяйственныя и обязанности административныя; первыя изложены въ общихъ чертахъ, а вторыя точно и исчерпывающе перечислены, причемъ на управу и ея предсѣдателя возложены лишь тѣ (изъ лежащихъ нынѣ на волостномъ правленіи и старшинѣ) обязанности, выполненіе которыхъ вызывается прямой необходимостью и не можетъ быть безъ ущерба дѣлу или нарушенія интересовъ мѣстнаго населенія возложено на какихъ-либо другихъ должностныхъ лицъ.

Среди учреждаемыхъ при введеніи волостного земства должностей крайне важной является должность волостного сборщика. Образованіе этой должности вызвано было съ одной стороны желаніемъ освободить управу отъ тяжелой и порождающей непріязненныя отношенія съ населеніемъ обязанности по взысканію недоимокъ, а съ другой — стремленіемъ упорядочить дѣло взиманія мѣстныхъ сборовъ, поставленное въ настоящее время весьма неудовлетворительно. Поэтому въ рукахъ сборщика сосредоточивается взиманіе всѣхъ мѣстныхъ, носящихъ окладной характеръ сборовъ и недоимокъ, за исключеніемъ сословныхъ. Въ виду этого содержаніе сборщика относится на средства какъ волостного, такъ и губернскаго и уѣзднаго земствъ. Упомянутые сборы

взыскиваются сборщикомъ съ частно-владѣльческихъ имуществъ лично, а въ предѣлахъ сельскихъ обществъ — при содѣйствіи сельскихъ должностныхъ лицъ. Это послѣднее правило вызвало сильныя возраженія со стороны членовъ Г. Думы изъ крестьянъ, которые находили, что разъ учреждается должность сборщика, содержимая на общія волостныя средства, то сборщикъ и долженъ взыскивать всѣ сборы, и нѣтъ основанія оставлять часть этихъ обязанностей на сельскихъ должностныхъ лицахъ, содержимыхъ на сословныя средства. Но значительное большинство Г. Думы признало указанную мѣру необходимой для правильной постановки податнаго дѣла, тѣмъ болѣе, что оставленіе на сельскихъ старостахъ упомянутыхъ обязанностей, если и вызоветъ со стороны сельскихъ обществъ лишніе расходы, то въ самомъ незначительномъ размѣрѣ; возложеніе же всѣхъ обязанностей по взысканію сборовъ и недоимокъ исключительно на волостного сборщика повлечетъ за собою необходимость учрежденія нѣсколькихъ должностей сборщика на одну волость; а это обстоятельство ляжетъ тяжелымъ бременемъ на тѣхъ же, главнымъ образомъ, крестьянъ, какъ составляющихъ большую часть населенія волости.

По вопросу о волостномъ обложеніи большинство Г. Думы признало нежелательнымъ предоставлять волости право безграничнаго обложенія имущества, такъ какъ имѣются волости, гдѣ одно-два крупныхъ имущества составляютъ значительную часть общей стоимости всѣхъ волостныхъ имуществъ, доходящую до 90 и болѣе процентовъ, гдѣ, слѣдовательно, возможно построеніе всей смѣты на обложеніе въ сущности этихъ имуществъ и гдѣ, такимъ образомъ, возможно ненормальное вздуваніе смѣты большинствомъ собранія, мало заинтересованнымъ въ размѣрѣ обложенія. Также было отвергнуто правительственное предложеніе, чтобы особое присутствіе уѣзднаго съѣзда опредѣляло тотъ процентъ, далѣе котораго не должно идти волостное обложеніе. Въ результатѣ было принято предложеніе комиссіи о томъ, что каждая волостная смѣта разсматривается уѣзднымъ земскимъ собраніемъ съ точки зрѣнія обременительности ея для населенія, причемъ уѣздное земское собраніе, найдя смѣту

обременительной, можетъ указать волостному земскому собранію ту сумму, выше которой не должно идти въ данномъ году волостное обложеніе.

Переходя, наконецъ, къ вопросу о надзорѣ и обжалованіи дѣйствій волостныхъ учрежденій, слѣдуетъ отмѣтить весьма существенное нововведеніе, которое было предложено и правительственнымъ проектомъ, о томъ, что надзоръ правительственной власти ограничивается лишь надзоромъ за законностью и не касается цѣлесообразности дѣйствій волостныхъ учрежденій. Главный надзоръ возлагается на особое присутствіе уѣзднаго съѣзда, состоящее какъ изъ правительственныхъ чиновъ, такъ и изъ мѣстныхъ общественныхъ дѣятелей, въ равномъ числѣ; ближайшій же надзоръ и право ревизіи волостныхъ учрежденій было возложено по проекту комиссіи по мѣстному самоуправленію на земскаго начальника; но Г. Дума перенесла эту обязанность на особое лицо, избираемое упомянутымъ присутствіемъ изъ своего состава. Большіе споры вызвалъ вопросъ о губернской инстанціи. По проекту волостной подкомиссіи губернской инстанціи былъ приданъ характеръ судебно-административнаго органа, во главѣ котораго поставленъ предсѣдатель окружнаго суда. Представители правительства настойчиво возражали противъ такого положенія и указывали, что всѣ такого рода губернскія инстанціи объединены предсѣдательствованіемъ въ нихъ губернатора.

При обсужденіи этого вопроса въ комиссіи составъ присутствія былъ измѣненъ, и во главѣ его поставленъ губернаторъ, но съ тѣмъ, чтобы изъ общаго состава присутствія большее число мѣстъ принадлежало мѣстнымъ общественнымъ силамъ.

Но Г. Дума вновь возвратилась къ проекту подкомиссіи, и такимъ образомъ составъ губернской инстанціи, которая должна будетъ разсматривать жалобы на постановленія особаго присутствія уѣзднаго съѣзда исключительно съ кассаціонной точки зрѣнія, оказывается слѣдующимъ: предсѣдатель и два члена окружнаго суда, вице-губернаторъ, предсѣдатель губернской земской управы, и непремѣнный членъ губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣ-

ламъ присутствія. Принятый Думою законопроектъ перешелъ затѣмъ въ Государственный Совѣтъ, гдѣ и лежитъ безъ разсмотрѣнія до сихъ поръ....

Остановимся теперь еще на введеніи земства въ шести западныхъ губерніяхъ: Витебской, Волынской, Кіевской, Минской, Могилевской и Подольской, сопровождавшемся конфликтомъ правительства съ законодательными учрежденіями.

Исторія этого дѣла такова. Весною 1909 г. часть правыхъ членовъ Государственнаго Совѣта внесла проектъ объ измѣненіи порядка выборовъ членовъ Государственнаго Совѣта отъ девяти западныхъ губерній. Предсѣдатель Совѣта министровъ, П. А. Столыпинъ, призналъ эту мысль, клонившуюся къ сокращенію польскаго представительства въ Государственномъ Совѣтѣ, пріемлемой и обѣщалъ выработать соотвѣтственный законопроектъ. Этотъ проектъ былъ внесенъ въ Думу, но послѣдняя въ засѣданіи 30 мая признала его неудобнымъ и высказалась за то, чтобы представительство отъ западныхъ губерній въ Государственномъ Совѣтѣ было измѣнено путемъ распространенія на нихъ земскаго положенія 1890 г.

Послѣ этого, 20 января 1910 г., въ Думу былъ внесенъ новый проектъ, согласно которому въ указанныхъ шести губерніяхъ вводилось земское самоуправленіе по закону 1890 г., но съ рядомъ поправокъ. Дѣленіе избирателей отъ частныхъ владѣльцевъ по сословіямъ уничтожается, и вмѣсто этого вводится дѣленіе на національныя куріи; при этомъ преобладающая роль предоставляется землевладѣльцамъ русскаго происхожденія.

Національныя ограниченія проводятся не только при выборѣ гласныхъ, но и при замѣщеніи должностей, какъ выборныхъ, такъ и по вольному найму. По замѣчанію составителей объяснительной записки, цѣль реформы состояла въ томъ, чтобы „поднять народъ, поставить предѣлъ развитію въ краѣ польскаго землевладѣнія и создать классъ русскихъ помѣщиковъ“. Съ нѣкоторыми измѣненіями, изъ коихъ главнѣйшее состоитъ въ пониженіи вдвое земельнаго ценза для выбора гласныхъ, законопроектъ былъ принятъ

Государственной Думой и поступилъ въ Государственный Совѣтъ, который однако его отклонилъ въ засѣданіи 11 марта 1910 г. Тогда сессія законодательныхъ учрежденій была прервана на три дня, и проектъ былъ проведенъ въ порядкѣ 87 статьи основныхъ законовъ. Послѣдующія объясненія правительства были признаны неудовлетворительными какъ въ Государственномъ Совѣтѣ, такъ и въ Государственной Думѣ; это не помѣшало однако проведенію закона въ жизнь.....

Московская Центральная
Публичная Библиотека

Центральное Книгохранилище
Моск. Обл. Библиотеки

Центральный абонемент
Московской обл. библиотеки

Литература:

Н. Авиновъ—Опытъ программы систематическаго чтенія по вопросамъ земскаго самоуправленія. *Борисъ Веселовскій*—Исторія земства, 4 тома (въ особенности III и IV), 1909—1911 г. *Его же*—Календарь-Справочникъ земскаго дѣятеля на 1912 г. *А. Головачевъ*—Десять лѣтъ реформъ. 1872 г. *К. Градовскій*—Исторія мѣстнаго управленія въ Россіи, т. II. *Г. Джаншіевъ*—Эпоха великихъ реформъ, 7 изд. 1898 г. *А. Кизеветтеръ*—Мѣстное самоуправленіе въ Россіи. 1910 г. *Матеріалы по земскому общественному устройству*, т. I—II, 1885 г. *М. Мышъ*—Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ. 1890 г. *Н. Новомбергскій*- Положеніе о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ 1 янв. 1864 г. *С. Сватиковъ*—Общественное движеніе въ Россіи. 1905 г.

Журналъ „Земское Дѣло", изд. съ 1910 г.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

1. Реформа городского самоуправленія.

Стр.

Глава I. Реформы Петра I. Жалованная Грамота городамъ 1785 г. и позднѣйшія измѣненія 5

Глава II. Городовое Положеніе 1870 г. 24

Глава III. Реформа 1892 г. 33

Глава IV. Положеніе объ общественномъ управленіи г. Петербурга 1903 г. и позднѣйшіе проекты реформы городского самоуправленія 42

Литература 55

2. Земская реформа.

Глава I. Реформы Петра I и Екатерины II въ области мѣстнаго управленія 59

Глава II. Положеніе о Земскихъ учрежденіяхъ 1864 г. 69

Глава III. Положеніе о Земскихъ учрежденіяхъ 1890 г. 90

Глава IV. Законъ 1900 г. объ установленіи предѣльности земскаго обложенія и объ изъятіи продовольственнаго дѣла изъ вѣдѣнія Земства. Законъ 4 окт. 1906 г. Законъ 14 марта 1910 г. о введеніи земства въ западныхъ губерніяхъ. Проекты волостного и поселковаго управленія 99

Литература 115

Всесоюзный абонемент
Московской обл. библиотеки

ИЗДАТЕЛЬСТВО
Тел. 242-94.

М. И. СЕМЕНОВА.

ПЕТРОГРАДЪ.
5-я Рождеств. 7.

Е. НАГРОДСКАЯ.

ЖИТІЕ ОЛИМПІАДЫ. Ром. 2 р.
СНЫ. Разсказы. 2 р.
ГНѢВЪ ДІОНИСА. Романъ. Изд. 11-е. 2 р. 50 к.
ЗЛЫЕ ДУХИ. Ром. Изд. 2-е. 2 р. 25 к.
АНЯ. Разсказъ. Изд. 7-е. 2 р.
У БРОНЗОВОЙ ДВЕРИ. Романъ. Изд. 3-е. 2 р. 50 к.
БѢЛАЯ КОЛОННАДА. Романъ. Изд. 3-е 1 р. 80 к.
БОРЬБА МИКРОБОВЪ. Романъ. Изд. 6-е. 1 р. 80 к.
ДЕНЬ И НОЧЬ. Разсказы. Изд. 3-е. 1 р. 80 к.
СТРАННЫЙ УЗОРЪ. Романъ. (Печат.).
СТИХИ. 50 к.

Ал. РОСЛАВЛЕВЪ.

Т. I. АНГЕЛЪ СЪ ШАРМАНКОЙ. 1 р. 50 к.
Т. II. ЧОРТЪ. Сборникъ разсказовъ. 1 р. 50 к.
Т. III. КРУТОЯРОВСКАЯ НЕВѢСТА. Разсказы. 1 р 50 к.
Т. IV. АПОЛЛОНЪ И ОБЕЗЬЯНА. Ром.
Т. X. ПРЕСТУПЛЕНІЕ НОЗЬЕВА. Ром. 1 р.
Остальн. т.т. готовятся къ печати.

Т. КРАСНОПОЛЬСКАЯ. Ряженые. Ром.
— Завтра. Романъ. 1 р. 25 к.
ЛИДІЯ ЧАРСКАЯ. Вакханка. Ром. 1 р. 50 к.
ЭЛЬСНЕРЪ-КОРАНСКІЙ. Бѣсъ ликующій. Романъ. 2 р.
К. ПОНОМАРЕВЪ. Минувшія грозы. Ром. 1 р. 50 к.
Як. ОКУНЕВЪ. Хищникъ. Ром. 1 р. 50 к.
ГОЛЬДЕБАЕВЪ. Чужестранный цвѣтокъ. Разсказы. 1 р. 50 к.
Д. ВАСИЛЕВСКІЙ. Земные обманы. Разсказы. 1 р. 40 к.
ПРАЧКОВСКІЙ. Святые грѣхи. Ром. 2 р.
ЛАВРОВЪ. Темныя облака. Разск. 1 р. 50. к.
М. САЗОНОВЪ. Уродливая маска. 1 р. 25 к.
Дм. ЦЕНЗОРЪ. Сказки Сѣвернаго города. 1 р. 25 к.
А. ЖДАНОВЪ. Наслѣдіе Грознаго. 75 к.

М. Кузминъ. Собр. соч.:

Т. I. СѢТИ. Изд. 2-е. 1 р. 50 к.
Т. II. Печатается.
Т. III. ГЛИНЯНЫЯ ГОЛУБКИ. Стихи. 1 р. 50 к.
Т. IV. ПОКОЙНИЦА ВЪ ДОМѢ. Разсказы. 1 р. 25 к.
Т. V. ЗЕЛЕНЫЙ СОЛОВЕЙ. Разсказы. 1 р. 25 к.
Т. VI. ПЛАВАЮЩІЕ-ПУТЕШЕСТВУЮЩІЕ. Романъ. Изд. 2-е. 1 р. 50 к.
Т. VII. ТИХІЙ СТРАЖЪ. Романъ. 1 р. 50 к.
Т. VIII. АНТРАКТЪ ВЪ ОВРАГѢ. Раз. 2 р.
Т. IX. ДѢВСТВЕННЫЙ ВИКТОРЪ. Разсказы. 2 р.

ЛАРИСА ВАРИКЪ.

МУЗА БАРКОВСКАЯ. Ром. Изд. 4-е. 2 р. 50 к.
АФРОДИТА. Романъ. 2 р.
УБѢЖИЩЕ КОРАЛЛОВЪ. Ром. 2 р.

Н. ШЕБУЕВЪ. Собр. соч.:

Т. I. УТѢХА ВОИНА. Разсказы. 1 р.
Т. III. ДЬЯВОЛИЦА. Ром. 1 р. 25 к.
Т. IV. ВЕРСИФИКАЦІЯ. 1 р. 25 к.
Т. V. БЕРТА БЕРСЪ. Романъ. 1 р. 25 к.
Т. VI. ПРЕКРАСНАЯ ЕЛЕНА. Романъ. 1 р. 50 к.

П. АДАНЪ. Сила. Ром. 2 р.
— Хитрость. Ром. 2 р.
РОНИ. Марта Баракенъ. Ром. 1 р. 50 к.
— Борьба за огонь. Ром. 1 р. 25 к.
— Гибель земли. Ром. 60 к.
ФИЛИППЪ. На днѣ Парижа. Ром. 1 р.
ОДУ. Мари Клеръ. Ром. 80 к.
ГИЛЬОМЕНЪ. Исповѣдь простого челов Ром. 1 р. 25 к.
ДОДЭ. Приключенія Тартарена. 50 к.
ГАДМЕРЪ. Уральскія легенды 60 к.
КОЗЛЕНИЦКАЯ. Старая Украйна. 2 р.

Подробные каталоги по требованію высылаются безплатно.

Фототипія и тип. А. Ф. Древо

Цѣна 2 руб.